

*Graziella Fornengo e Mario Rey*

I SERVIZI LOCALI  
TRA PUBBLICO E PRIVATO



*Fondazione Adriano Olivetti*

## Quaderni della Fondazione Adriano Olivetti

1. Bartezzaghi, Della Rocca, *Impresa, gruppi professionali e sindacato nella progettazione delle tecnologie informatiche*.
2. D'Alimonte, Reischauer, Thompson, Ysander, *Finanza pubblica e processo di bilancio nelle democrazie occidentali*.
3. Ciborra, *Organizzazione del lavoro e progettazione dei sistemi informativi*.
4. Giuntella, Zucconi, *Fabbrica, Comunità, Democrazia. Testimonianze su Adriano Olivetti e il Movimento Comunità*.
5. Della Rocca, *L'innovazione tecnologica e le relazioni industriali in Italia*.
6. Ciborra, *Gli accordi sulle nuove tecnologie. Casi e problemi di applicazione in Norvegia*.
7. Pisauro, *Programmazione e controllo della spesa pubblica nel Regno Unito*.
8. Perulli, *Modello high tech in USA*.
9. Centro Studi della Fondazione A. Olivetti (a cura del), *Le relazioni industriali nella società dell'informazione*.
10. Martini, Osbat, *Per una memoria storica delle comunità locali*.
11. Schneider, *La partecipazione al cambiamento tecnologico*.
12. Bechelloni, *Guida ragionata alle riviste di informatica*.
13. Artoni, Bettinelli, *Povertà e Stato*.
14. Santamaita, *Educazione, Comunità, Sviluppo. L'impegno educativo di Adriano Olivetti*.
15. Fabbri, Greco, *La comunità concreta: progetto e immagine*.
16. Fabbri, Pastore, *Architetture per il Terzo Millennio. Una seconda rivoluzione urbana?*
17. Schneider, Schneider, *Les fondations culturelles en Europe*.
18. Bechelloni, Buonanno, *Lavoro intellettuale e cultura informatica*.
19. Celsi, Falvo, *I mercati della notizia*.
20. Luciani, *La finanza americana fra euforia e crisi*.
21. il Campo, *La professione giornalistica in Italia. Anno primo: 1988-1989*.
22. Sartoris, *Tempo dell'Architettura - Tempo dell'Arte*.
23. Bassanini, Ranci, *Non per profitto. Il settore dei soggetti che erogano servizi di interesse collettivo senza fine di lucro*.
24. Maglione, Michelsons, Rossi, *Economie locali tra grande e piccola impresa*.
25. Cuzzolaro, Frighi, *Reazioni umane alle catastrofi*.
26. D'Amicis, Fulvi, *Conversando con Gino Martinoli*.

# I servizi locali tra pubblico e privato

Carlo Galli, Francesco Forte e Mario De





# I servizi locali tra pubblico e privato

Graziella Fornengo e Mario Rey

Ediz. Prima

1980, 100 pagine, 16.000 lire

1. QUANTO CONTANO

di Grazziella Fornengo

1. I concetti di servizio locale

2. I servizi locali in Italia

3. L'evoluzione dei servizi locali in Italia

4. I servizi locali: un'analisi di base

5. I servizi locali: un'analisi di base

6. I servizi locali: un'analisi di base

7. I servizi locali: un'analisi di base

8. I servizi locali: un'analisi di base

9. I servizi locali: un'analisi di base

10. I servizi locali: un'analisi di base

11. I servizi locali: un'analisi di base

12. I servizi locali: un'analisi di base

13. I servizi locali: un'analisi di base

14. I servizi locali: un'analisi di base

15. I servizi locali: un'analisi di base

16. I servizi locali: un'analisi di base

17. I servizi locali: un'analisi di base

18. I servizi locali: un'analisi di base

19. I servizi locali: un'analisi di base

20. I servizi locali: un'analisi di base

21. I servizi locali: un'analisi di base

22. I servizi locali: un'analisi di base

23. I servizi locali: un'analisi di base

24. I servizi locali: un'analisi di base

25. I servizi locali: un'analisi di base

26. I servizi locali: un'analisi di base

27. I servizi locali: un'analisi di base

28. I servizi locali: un'analisi di base

29. I servizi locali: un'analisi di base

30. I servizi locali: un'analisi di base

I servizi locali  
tra pubblico e privato  
Giancarlo Corbelli e Roberto Riva

© 1995 Fondazione Adriano Olivetti  
Il testo può essere liberamente riprodotto  
purché si citi la presente edizione.

## INDICE

### **Parte Prima**

#### **PUBBLICO E PRIVATO NEI SERVIZI LOCALI: UN QUADRO GENERALE**

di *Mario Rey*

9

|  |    |
|--|----|
| 1. I caratteri di una svolta   | 11 |
| 2. Il cittadino e l'utente   | 13 |
| 3. La funzionalità dei servizi pubblici locali   | 14 |
| 4. Quali enti locali: un richiamo ed un rinvio   | 19 |
| 5. Cosa sono i servizi pubblici?   | 25 |
| 6. Alla ricerca delle ragioni dell'intervento pubblico                                       | 27 |
| 7. Gli strumenti dell'intervento pubblico  | 32 |
| 8. Il primo tipo di strumenti: la regolamentazione   | 33 |
| 9. Il secondo tipo di strumenti:<br>pubblico o privato nel finanziamento                     | 35 |
| 10. Il ruolo dei prezzi e delle tariffe pubbliche  | 36 |
| 11. Il terzo tipo di strumenti: pubblico<br>o privato nella produzione                       | 40 |
| 12. Le responsabilità istituzionali e le responsabilità<br>gestionali: la recente evoluzione | 46 |
| 13. La separazione tra regolatore e produttore:<br>perché e quando?                          | 49 |
| 14. Una importante distinzione: servizi reali<br>e servizi personali                         | 54 |
| 15. Alcune riflessioni conclusive  | 58 |

*Riferimenti bibliografici*

63

## **Parte Seconda**

### **PUBBLICO E PRIVATO**

#### **NELLA PRODUZIONE DEI SERVIZI LOCALI**

67

di *Graziella Fornengo*

#### *Capitolo Primo*

La privatizzazione e la regolamentazione  
nella produzione di servizi pubblici

69

1. Introduzione 69
2. La privatizzazione e l'efficienza delle imprese 76
3. La regolamentazione e la concorrenza 81
4. La regolamentazione del monopolio naturale 85
  - 4.1. Introduzione (85); 4.2. Il monopolio naturale (86);
  - 4.3. La determinazione dei prezzi (88); 4.4. Il controllo della qualità (92);
  - 4.5. Le autorità della regolamentazione (94).
5. La regolamentazione e i contratti amministrati 96
6. La privatizzazione e/o la regolamentazione 99

#### *Capitolo Secondo*

Pubblico e privato nel servizio idrico:  
le esperienze straniere

101

1. Premessa 101
2. Il ciclo dell'acqua: separazione o integrazione tra fasi? 102
3. I costi del servizio idrico 106
  - 3.1. Le economie di scala (106); 3.2. Le economie di produzione congiunta (economie di scopo) (110).
4. La struttura dell'industria dell'acqua nei principali paesi occidentali: una visione d'insieme 114
5. La privatizzazione delle Water Authorities inglesi 117
6. La cooperazione tra pubblico e privato in Francia 126
7. Le imprese municipalizzate tedesche 131
8. Considerazioni finali 135

*Note*

137

### *Capitolo Terzo*

|   |     |
|---|-----|
| Pubblico e privato nella gestione<br>dei servizi idrici: il caso italiano | 138 |
|---|-----|

|  |     |
|--|-----|
| 1. La gestione dei servizi del ciclo dell'acqua in Italia  | 138 |
| 2. La regolamentazione   | 146 |
| 2.1. La quantità erogata (146); 2.2. La qualità (150); 2.3. Le tariffe (151);<br>2.4. La Legge n. 36/1994 (153).   |     |
| 3. Pubblico e privato nei servizi idrici dell'area<br>metropolitana torinese   | 156 |
| 3.1. I servizi del ciclo idrico nella Regione Piemonte (156);<br>3.2. Le imprese municipalizzate e le imprese private a confronto<br>nell'area metropolitana torinese (160). |     |
| 4. Considerazioni finali   | 170 |

|             |     |
|-------------|-----|
| <i>Note</i> | 173 |
|-------------|-----|

### *Capitolo Quarto*

|  |     |
|--|-----|
| Pubblico e privato: una cooperazione possibile | 175 |
|--|-----|

|  |     |
|--|-----|
| 1. Il caso del servizio idrico             | 175 |
| 2. La privatizzazione dei servizi pubblici | 178 |

|                                  |     |
|----------------------------------|-----|
| <i>Riferimenti bibliografici</i> | 183 |
|----------------------------------|-----|

|  |     |
|--|-----|
| <i>Indice delle Tabelle e delle Figure</i> | 186 |
|--|-----|



**PARTE PRIMA**  
**PUBBLICO E PRIVATO NEI SERVIZI LOCALI:**  
**UN QUADRO GENERALE**  
di *Mario Rey*

La prima parte della ricerca, che costituisce il nucleo centrale del volume, è dedicata all'analisi del ruolo del settore pubblico e del settore privato nei servizi locali. L'analisi si concentra su tre aspetti principali: la struttura del settore, la performance e la governance.

La struttura del settore è analizzata in termini di dimensioni, composizione e distribuzione geografica. La performance è valutata in base a indicatori di efficienza, qualità e accessibilità. La governance è esaminata in relazione alla trasparenza, alla responsabilità e alla partecipazione dei cittadini. L'analisi si basa su dati provenienti da fonti diverse, tra cui survey, dati amministrativi e dati di mercato. I risultati della ricerca mostrano che il settore pubblico ha un ruolo predominante nei servizi locali, ma che il settore privato sta guadagnando terreno in termini di dimensioni e performance. La governance è un fattore chiave per il successo dei servizi locali, e la partecipazione dei cittadini è essenziale per migliorare la qualità e l'accessibilità dei servizi.

La seconda parte della ricerca è dedicata all'analisi del ruolo del settore pubblico e del settore privato nei servizi locali. L'analisi si concentra su tre aspetti principali: la struttura del settore, la performance e la governance. I risultati della ricerca mostrano che il settore pubblico ha un ruolo predominante nei servizi locali, ma che il settore privato sta guadagnando terreno in termini di dimensioni e performance. La governance è un fattore chiave per il successo dei servizi locali, e la partecipazione dei cittadini è essenziale per migliorare la qualità e l'accessibilità dei servizi.

La terza parte della ricerca è dedicata all'analisi del ruolo del settore pubblico e del settore privato nei servizi locali. L'analisi si concentra su tre aspetti principali: la struttura del settore, la performance e la governance. I risultati della ricerca mostrano che il settore pubblico ha un ruolo predominante nei servizi locali, ma che il settore privato sta guadagnando terreno in termini di dimensioni e performance. La governance è un fattore chiave per il successo dei servizi locali, e la partecipazione dei cittadini è essenziale per migliorare la qualità e l'accessibilità dei servizi.

La quarta parte della ricerca è dedicata all'analisi del ruolo del settore pubblico e del settore privato nei servizi locali. L'analisi si concentra su tre aspetti principali: la struttura del settore, la performance e la governance. I risultati della ricerca mostrano che il settore pubblico ha un ruolo predominante nei servizi locali, ma che il settore privato sta guadagnando terreno in termini di dimensioni e performance. La governance è un fattore chiave per il successo dei servizi locali, e la partecipazione dei cittadini è essenziale per migliorare la qualità e l'accessibilità dei servizi.

THE UNIVERSITY OF CHICAGO



## 1. I caratteri di una svolta

Gli ultimi venti anni sono stati caratterizzati da una profonda evoluzione nelle posizioni culturali e negli indirizzi politici per quanto concerne le relazioni tra Stato, e più in generale le amministrazioni e gestioni pubbliche, da un lato e dall'altro la società e il mercato.

La crisi economica degli anni Settanta ha profondamente scosso gli atteggiamenti culturali e politici dominanti in materia di politica economica, e in particolar modo, in materia di rapporti tra Stato ed economia. Le due colonne ideologiche e teoriche dominanti negli anni Cinquanta e Sessanta, la sintesi macroeconomica keynesiana e le concezioni egualitarie dello Stato sociale, avevano condotto, o quanto meno assecondato, giustificato e fornito cospicui alibi al costante aumento della dimensione e dei ruoli dell'intervento pubblico nell'economia, in termini di responsabilità regolamentari, di diretta produzione, e di finanziamento a carico del bilancio pubblico (vale a dire con diffuse prestazioni in regime di gratuità totale o parziale) di bisogni individuali e collettivi. In particolare poi quasi tutte le principali scuole economiche «hanno proceduto in quegli anni di pari passo, concependo un settore pubblico asettico e parametrico, benevolente e docile strumento di un potere politico teso a garantire la stabilità del sistema economico e il benessere della collettività» (Petretto, 1985, p. 9).

A partire dagli anni Settanta l'intervento pubblico è stato sottoposto ad un marcato processo di revisione. I risultati in termini di modificazioni di strategie e di decisioni politiche sono stati osservati soprattutto in tre grandi campi dei rapporti tra intervento pubblico e mercato (Rey, 1988):

- in primo luogo la *deregolamentazione*, cioè la rimozione di vincoli normativi alle attività produttive, in particolare, in vista di una maggiore attivazione della concorrenza;
- in secondo luogo la *privatizzazione*: in senso più stretto essa può essere definita come il trasferimento di attività produttive dalla proprietà pubblica a quella privata. In senso più lato essa può, per le gestioni pubbliche, essere letta in vario modo: come accentuazione degli obiettivi di redditività; come aumento di autonomia imprenditoriale del "management" rispetto ai responsabili politici; come assimilazione giuridica, tecnica e finanziaria alle strutture imprenditoriali private (Chiri, 1989; questo autore ricorda che in un congresso del

CIRIEC sono state enumerate ben quindici diverse accezioni di privatizzazione...!);

- infine il diverso ruolo, e conseguentemente la diversa struttura del *sistema delle entrate pubbliche*, con l'enfasi rivolta ad una maggiore neutralità e generalità, in particolare dei tributi, e, per quanto interessa più direttamente il tema qui affrontato, al maggior peso da riconoscersi a prezzi e tariffe pubbliche, cioè esborsi a carico del singolo utente, con la conseguente riduzione delle forme di gratuità - parziale o totale - dei servizi pubblici e di pubblica utilità.

Queste scelte sono in parte debitorie al vistoso mutamento nel clima intellettuale e nella ricerca economica. Il nucleo di tale mutamento risiede nel passaggio da una fede incondizionata nella capacità del governo, come supremo custode dell'interesse pubblico, di intraprendere razionali ed efficaci interventi nell'economia, al radicato scetticismo in ordine alle motivazioni, alla neutralità, e alle capacità del governo, e conseguentemente alla più o meno smaliziata riaffermazione delle forze di mercato, e, più in generale, della concorrenza in tutti i settori.

L'attenzione viene rivolta alle ragioni dell'efficienza, più che non a reali o presunti obiettivi di tutela sociale, dietro cui si possono facilmente camuffare finalità redistributive distorte a favore del politico, del burocrate, del produttore, del gruppo di interesse. Si ricordi la distanza che separa la visione di Max Weber sulla burocrazia, costantemente orientata al raggiungimento del pubblico interesse, grazie alla selezione, alla formazione e alle regole ad essa imposte, da quella di Niskanen, in cui il burocrate persegue come principali preoccupazioni le tre "P", cioè, paga, potere e prestigio. Ovvero si ricordi l'estremismo ideologico, in senso liberistico ed antistatalista, di uno dei capi della scuola delle "scelte collettive" (la cosiddetta *Public Choice*), J. Buchanan, di cui si può ricordare il titolo significativo di un contributo: «Il socialismo è morto, il Leviatano (cioè lo Stato onnipotente) no!».

In particolare diventano dominanti le spiegazioni microeconomiche del funzionamento dell'economia e il ruolo delle incentivazioni e penalizzazioni economiche (in termini di paga, prestigio, potere) nello spiegare i comportamenti individuali. Accanto ad altri processi (quali l'endogenizzazione, cioè l'analisi dal di dentro, delle istituzioni pubbliche, e le strategie dei "mercati interni") lo studio dell'organizzazione del settore pubblico dal punto di vista microeconomico è

una delle più dirette conseguenze di questi sviluppi (per una visione della evoluzione dei rapporti tra Stato ed economia, si veda il saggio di D. Helm in Pennella, 1992).

Questo è in particolare vero per quei servizi la cui prestazione è più facilmente assimilabile alle attività delle imprese industriali; il cui prodotto è di norma facilmente misurabile e quantificabile; che operano in mercati, dove la domanda è individuabile e misurabile; che sono suscettibili di recepire una organizzazione, una contabilità, e, in un certo senso, una mentalità di tipo industriale; e che perciò, opportunamente stimolati, possono essere più sensibili alle questioni di efficienza e di innovazione delle riorganizzazioni interne (Pettro e Visco, 1986).

Si tratta dei servizi pubblici con più marcate caratteristiche industriali, detti anche servizi di pubblica utilità.

## *2. Il cittadino e l'utente*

Tra gli aspetti di questo mutato clima nei rapporti tra Pubblica Amministrazione e società, vale la pena considerare le ricadute sugli atteggiamenti tra erogatori dei pubblici servizi e destinatari. Nei decenni trascorsi la preoccupazione maggiore della produzione legislativa e degli interventi applicativi di essa ad opera della magistratura sembra essere stata quella di costruire un ampio sistema di garanzie. Il quadro dei diritti formali del cittadino si è esteso da quelli di libertà individuale ad altri comparti, investendo in particolare il diritto di accesso e di fruizione dei servizi collettivi. Si è parlato di diritto alla salute, alla casa, all'acqua. La garanzia formale di accesso ai servizi pubblici erogati - quanto meno negli intenti e nelle proclamazioni programmatiche - alla universalità dei cittadini, in condizioni di uguaglianza nelle prestazioni ed in regime di sostanziale gratuità era una delle pietre angolari della Stato assistenziale.

Come è stato messo in luce (IRES, 1991; in particolare p. III, cap. 4), a fronte della definizione dei modi di partecipazione politica, segnatamente dei sistemi elettorali, e alla tutela giurisdizionale, è rimasta carente la tutela del cittadino come consumatore-utente nei due profili con cui questa figura può manifestarsi: come cogliere le domande di servizi dei cittadini (rilevazione delle preferenze), e come comunicare con essi. Questo significa che un nuovo modo di porre il rapporto tra chi offre e chi richiede i servizi pubblici si sta facendo

strada. Esso mette in crisi i sistemi universali, indifferenziati, centralizzati, garantisti e iper-burocratizzati (oltretutto iper-sindacalizzati e corporativi) del Welfare State. Vi è una richiesta di servizi più selezionati, più personalizzati, più orientati all'utente. Al centro di questa nuova concezione vi è il cittadino come utente, come consumatore, come cliente. In altre parole la nuova domanda di servizi è più esigente, vuole essere più compiutamente informata (si pensi alla pressoché totale ignoranza della "comunicazione" aziendale nei servizi pubblici!!), è anche disposta a pagare di più pur di avere di più, meglio, e con maggiore capacità di controllo. L'utente vuole poter protestare, oppure, in alternativa, se le condizioni tecniche ed economiche glielo consentono, esce dal settore di offerta pubblica e si rivolge al privato. Questo potrebbe anche non importare molto ai gestori e agli operatori dei servizi pubblici. Essi sono stati protetti dal sistema di finanziamento pubblico, dal rapporto di pubblico impiego, ed in ogni caso sono fuori delle regole del mercato, e non ne subiscono le sanzioni. Quanto alle sanzioni politiche, come quelle di natura elettorale, esse sono assai remote, indirette e spersonalizzate, ed in ogni caso semmai riguardano gli eletti. Inoltre una certa domanda, quella che specie per ragioni economiche non si rivolge al privato, non viene in ogni caso a mancare. È questa tuttavia una grossa sfida per i gestori dei servizi pubblici chiamati a dare di più, in migliore qualità, con più informazione e maggiore responsabilizzazione. E in ogni caso la acritica identificazione del cittadino, con i suoi diritti, con l'utente, può essere portatrice di grossi guai (Merusi, 1990).

Tutto questo è tanto più difficile quanto più si è lontani e perciò protetti da quel sistema di incentivi e penalizzazioni che il mercato impone. L'abbandono della generalizzata ed indiscriminata gratuità è uno dei risvolti del problema in esame. Anche se non devono essere sottovalutati i risvolti distributivi, i pagamenti a carico dell'utente non sono solo un canale di finanziamento. Essi possono anche costituire uno strumento di maggiore motivazione e responsabilizzazione per i gestori ed uno stimolo ad aumentare il controllo sociale dell'utenza.

### *3. La funzionalità dei servizi pubblici locali*

Il rapporto tra domanda ed offerta dei servizi pubblici diventa più mercantile. Per la stessa attività della Pubblica Amministrazione, tradizionalmente orientata al garantismo formale ed al controllo degli at-



ti, questo mutamento di clima è una vera rivoluzione. Il cittadino-utente guarda alla funzionalità, alla operatività, al corrispettivo in termini di servizi per quello che paga con imposte e tariffe. È quello che gli inglesi chiamano il *Value for Money*. Tutto questo si riassume nel guardare al "risultato economico" dell'azione pubblica, ovvero ai due termini ormai diventati di uso comune della "efficacia", cioè della rispondenza di una certa attività ai risultati richiesti in termini quantitativi e qualitativi, e della "efficienza" cioè dell'impiego meno costoso di risorse.

Per gli enti locali, province e comuni, questo appare essere un aspetto centrale nell'attuazione della Legge n.142/1990, che ne ha fissato il nuovo ordinamento. Accanto alla garanzia della partecipazione e dell'accesso del cittadino, accanto alla salvaguardia delle identità storiche di una certa comunità, le opportunità aperte dalla nuova legge paiono imporre agli enti locali un severo esame: quello che si fa e come lo si fa serve ai cittadini?

La nuova legge offre maggiori opportunità in questa direzione? Questo è il nocciolo di natura economica del problema. Se l'obiettivo economico è quello di aumentare la funzionalità dei servizi che l'amministrazione locale deve fornire, cioè garantire (ma non necessariamente produrre), la questione risiede nel chiedersi se le istituzioni locali e le soluzioni organizzative e finanziarie incentivino l'innovazione in vista di un migliore risultato funzionale in termini di efficacia ed efficienza dei servizi pubblici locali.

La rilevanza del problema sta nel ricordare il ruolo che detengono le amministrazioni locali nel quadro dei servizi pubblici del nostro paese. Il loro peso è centrale nell'alimentare la dotazione di capitale infrastrutturale, negli interventi di creazione del capitale umano, cioè nel settore della istruzione pubblica e della formazione professionale, e più in generale nella creazione di condizioni "ambientali" favorevoli. Sono state fatte al riguardo anche graduatorie di città, per stabilire dove è più bello o più facile stare. Ma a questo fine occorre che gli enti locali siano in grado di esibire una forte capacità innovativa. Questa capacità, salvo numerose eccezioni, non sembra aver caratterizzato la vita dell'amministrazione locale italiana in questi ultimi decenni, specie nei programmi di grande respiro. Si pensi per tutti, alla arretratezza che contraddistingue il settore connesso al ciclo idrico, a cui si farà spesso riferimento per riferirci ad un campo in cui il ritardo del nostro paese è per opinione diffusa assai marcato.

Le cause di questa scarsa spinta innovativa possono essere molteplici: la tradizionale dominanza, fin dall'Unità d'Italia, di logiche nazionali nelle forze politiche; il prevalente orientamento amministrativo, più volto ai controlli procedurali-formali che non alla stimolazione di risultati funzionali; il divario tra Nord e Sud, che pesantemente si riflette nel livello dell'attività degli enti locali meridionali; la dominanza di motivazioni politiche in senso lato sulle motivazioni tecniche; la confusione di ruoli tra politici e burocrati; sistemi istituzionali e organizzativi, quali il vecchio sistema elettorale o il rapporto di pubblico impiego, assai poco responsabilizzanti ed incentivanti; la scarsa disponibilità alla collaborazione orizzontale, in particolare di quella intercomunale, specie nelle zone caratterizzate o da elevata frammentazione amministrativa o dalla presenza di aree metropolitane; infine la prevalenza negli ultimi vent'anni, dalla riforma tributaria a oggi, di un finanziamento ordinario basato su trasferimenti statali, che ha notevolmente ridotto il senso di responsabilizzazione degli amministratori locali

Al di là di questi elementi di contorno, per i servizi forniti dagli enti locali sembra particolarmente pertinente l'osservazione per cui i comportamenti innovativi si manifestano in modo discontinuo e soprattutto in presenza di rilevanti pressioni esterne. Là dove prevalgono abitudini, esperienze del passato, comportamenti di routine o improntati al lassismo viene meno lo sforzo costante ad impegnarsi in un processo continuo di innovazione. Un comportamento costantemente orientato all'innovazione implica costi, difficoltà e impegni rilevanti per le persone (e per le istituzioni). Gli individui possono essere disposti ad affrontare tali costi e impegni solo se sono mossi da un forte interesse personale ovvero da un forte senso di responsabilità o di identificazione personale con gli interessi della istituzione in cui operano (Petretto e Visco, 1986). Sono queste le caratteristiche di cui sono spesso carenti le grandi organizzazioni, sia private che pubbliche. Per quest'ultime, inoltre, l'assenza della sanzione, più o meno perfetta, del mercato costringe a ricercare altre strade per individuare gli strumenti idonei vuoi per incoraggiare il miglioramento della funzionalità, vuoi per valutarne e controllarne il risultato economico.

In un recente contributo dedicato alla funzionalità dei governi locali in Italia (Buglione e France, 1990) vengono indicate alcune possibili strategie. Una prima strategia è individuata nel "potere della borsa". Essa consiste nell'orientare i trasferimenti finanziari, che i governi di livello superiore - nel caso italiano, Stato e regioni - eroga-

no agli enti locali secondo criteri che incentivino la funzionalità. Sembra il caso di ricordare che la riforma tributaria, varata all'inizio degli anni Settanta, ha avuto un'impronta fortemente centralizzatrice: di fatto fino agli anni recenti, che hanno visto la istituzione di due importanti imposte comunali, l'ICIAP e l'ICI, l'autonomia impositiva degli enti locali era ridotta al lumicino. Per converso il peso dei trasferimenti statali nel finanziamento dell'attività degli enti locali è stato dominante. Come si legge nel volume ricordato, proprio questa esperienza ha dimostrato quanto scarsa fosse l'importanza attribuita dal governo centrale all'obiettivo della promozione della funzionalità. Al contrario pratiche, quali il riferimento alla "spesa storica" nel riparto dei fondi nazionali o il facile "ripiano" di disavanzi, invalse d'altra parte anche per regioni e USL, sembrano evidenziare un orientamento volto alla "disincentivazione" di comportamenti virtuosi. Si aggiunga che lo stesso Parlamento, dove le associazioni rappresentative degli enti locali sono particolarmente ascoltate, è stato assai proclive ad attenuare la portata di possibili elementi "sanzionatori" in materia di finanziamento degli enti locali.

D'altra parte le numerose esperienze estere non presentano risultati confortanti. Per quanto concerne i trasferimenti senza vincolo di destinazione, l'esperienza inglese dimostra quanto sia difficile inglobare in formule complesse e poco intelligibili obiettivi diversi di equità e funzionalità. Al contrario i trasferimenti a destinazione vincolata (per settori di attività o per specifiche iniziative) da una lato si prestano maggiormente a contenere elementi di incentivazione, specie nell'orientare e condizionare la spesa degli enti locali, come nel caso dei cosiddetti *matching grants* cioè con copertura parziale. Dall'altro lato sono sempre più visti come una lesione dell'autonomia decisionale degli enti locali. Nell'esperienza degli Stati Uniti i programmi di trasferimento vincolato del Governo federale, considerati sotto l'etichetta del "federalismo cooperativo", hanno ricevuto negli ultimi tempi severe critiche.

Una seconda strategia indicata nel volume ricordato consiste nel sistema dei controlli esterni sulla gestione degli enti locali. Secondo le conclusioni degli autori, particolarmente promettenti sono i modelli di controllo esterno "indiretti": con questi sistemi l'organo preposto al controllo non valuta direttamente la funzionalità del controllato, ma piuttosto tende ad assicurarsi che il governo locale disponga ed utilizzi adeguatamente un sistema di controlli interni volto ad assicurare la propria funzionalità.

La terza strategia, definita "dal basso verso l'alto", risiede nel controllo e nell'accesso dei cittadini-elettori alle decisioni dell'ente locale da un lato, e dall'altro nella responsabilizzazione (nel senso inglese di "*accountability*", cioè del rendere conto del proprio operato) degli amministratori verso i propri amministrati. Vi sono tre tasselli assai importanti, nella recente evoluzione degli enti locali italiani, che sembrano voler enfatizzare questo tipo di strategia. In primo luogo ci riferiamo al nuovo sistema elettorale di elezione diretta del Sindaco e del Presidente della provincia, regolato dalla Legge n. 81/1993: esso conduce ad una precisa individuazione personalizzata della responsabilità politica dell'amministrazione. In secondo luogo vale la pena menzionare le recenti norme sulla trasparenza dei procedimenti amministrativi e sui diritti di informazione e di accesso (ci riferiamo in particolare agli artt. 6 e 7 della Legge n. 142/1990 sul nuovo ordinamento delle autonomie locali ed alla Legge n. 241/1990 in materia di procedimento amministrativo). Infine il terzo ed ultimo tassello, che può innescare una strategia dal basso verso la funzionalità, anche in questo caso risiede nei cordoni della borsa, ma questa volta non della borsa dello Stato, ma di quella dei cittadini, contribuenti e utenti. Infatti, come si è detto, si registra in questi anni il passaggio da un sistema di finanza locale, ed in particolare comunale, prevalentemente basato su trasferimenti statali, ad un sistema di finanza che ormai per più della metà si fonda su imposte, pagate da contribuenti locali, e tariffe, corrisposte dagli utenti. Questa situazione in parte rovescia i tradizionali rapporti degli amministratori locali in materia di entrate, e la loro naturale tendenza a "sindacalizzarsi" in posizioni contrattuali e conflittuali verso lo Stato, e, ristabilendo una maggiore corrispondenza tra responsabilità in materia di spesa e responsabilità in materia di entrate, ricostruisce un rapporto tra enti locali e popolazioni amministrate, che è un elemento essenziale dell'autonomia. Dei tre tasselli ora ricordati, sarà ad alcuni aspetti di quest'ultimo che vorremmo fare particolare riferimento in queste nostre riflessioni: in particolare ci soffermeremo sul ruolo dei prezzi e delle tariffe dei servizi pubblici locali, ruolo visto non solo come strumento di finanziamento, ma anche per le implicazioni potremmo dire "comportamentali", che un corretto sistema di prezzi pubblici induce sia sui responsabili delle gestioni sia sugli utenti.

Infine viene una quarta strategia tra quelle possibili per promuovere la funzionalità: si tratta degli strumenti istituzionali e organizza-



tivi per la gestione dei servizi pubblici locali. Ci riferiamo a quelli che in senso molto generico, e con le diverse accezioni prima ricordate, rappresentano gli orientamenti verso una maggiore presenza di elementi di privato o se si preferisce di mercato nell'azione pubblica. Il nocciolo essenziale del problema ci pare essere il seguente. Per lunghi decenni di esperienza dei servizi pubblici, sia di quelli a carattere sociale, tipici del *Welfare State*, sia di quelli a carattere tecnico, si è dato per scontato che la migliore garanzia per l'interesse pubblico, ed in particolare per l'utente, consistesse nell'affidare alla istituzione (ad esempio, il comune) che deve garantire ai cittadini il servizio, svolgendo in altre parole le funzioni di regolatore, controllore, e se del caso finanziatore totale o parziale, altresì i compiti di produrre e gestire il servizio. Il movimento per la privatizzazione, con molte sfaccettature e molte riserve, come vedremo, ha messo in discussione questa assunzione, cercando di dimostrare che questo tipo di integrazione non dà i risultati desiderati in termini di funzionalità e di garanzia del cittadino-utente. Le riflessioni che intendiamo proporre al lettore ripercorrono questo lungo dibattito, con i pro ed i contro di queste posizioni, che come si cercherà di mettere in luce, presentano aspetti assai diversi a seconda della tipologia dei servizi pubblici considerati.

#### 4. *Quali enti locali: un richiamo ed un rinvio*

Sulla base di quello che ora è stato enunciato, tre sono gli interrogativi che interessano i servizi pubblici:

- la prima domanda è cosa sono i servizi pubblici, o meglio perché in certe attività, che corrispondono a bisogni o esigenze di un individuo o di una comunità, le istituzioni pubbliche ritengono di mettersi il naso. Vedremo che in questo campo avremo risposte diverse a seconda che sia il giurista ovvero l'economista a parlare;
- la seconda domanda è quali soggetti pubblici si devono far carico di queste esigenze;
- infine vi è la terza domanda: in quali modi tali soggetti fanno fronte a queste responsabilità.

Rivolgeremo particolare attenzione al primo ed al terzo quesito.

Tuttavia anche la seconda tematica merita qualche cenno e qualche rinvio a più approfondite analisi condotte in materia: il lettore

accorto avrà colto che l'individuazione dei soggetti pubblici è al cuore delle scelte tra istituzioni pubbliche centralizzate nel governo nazionale e decentralizzate, per funzioni o per territorio. Trattando in questa sede di servizi pubblici locali, è il decentramento territoriale, che qui ci interessa, ed in particolare i criteri per attribuire i compiti ai vari livelli di governo presenti in un certo paese. È questo uno degli aspetti affrontati da quel campo di analisi, che si chiama "federalismo fiscale" (King, 1984; Brosio, 1993).

Si tratta di un tema piuttosto rilevante nel nostro paese. Infatti, due sono le situazioni che particolarmente pesano, dal punto dei soggetti istituzionali locali, in vista del conseguimento di adeguati livelli di funzionalità di servizi, che il legislatore nazionale ha ritenuto di affidare agli enti locali: in primo luogo la frammentazione amministrativa comunale, specialmente accentuata in alcune regioni, come il Piemonte e la Lombardia, cioè il problema dei cosiddetti "comuni polvere"; ed, in secondo luogo, il difficile governo delle aree metropolitane (IRES, 1993), cioè di quelle aree, in cui l'alta intensità della vita sociale ed economica e la forte integrazione ed interdipendenza delle relazioni, che ne derivano, contrasta con una pluralità di soggetti istituzionali di governo del territorio.

Rinviano a trattazioni più specializzate, il tema che qui si intende richiamare è che l'attuale stato della ripartizione delle responsabilità istituzionali, ereditato dal passato non è dal punto di vista economico ed organizzativo capace a dare attuazione a quanto suggerito dall'analisi tecnico-scientifica, dalla disponibilità delle tecnologie, dalle prescrizioni normative. Vi sono fondati elementi per ritenere che lo stato delle istituzioni, in particolare di quelle connesse agli enti locali, sia nel nostro paese piuttosto lontano dai livelli di adeguatezza.

Gli studi di carattere economico che forniscono indicazioni circa la organizzazione ottimale delle responsabilità tra i governi locali sono piuttosto concordi su alcuni punti. Per tutti riprendiamo qui alcuni criteri suggeriti dall'autorevole *Advisory Commission on Intergovernmental Relations* americana (ACIR, 1962):

- a) l'unità di governo che esercita una determinata funzione deve avere una dimensione geografica e/o demografica adeguata all'effettivo esercizio di questa funzione;
- b) l'unità di governo a cui è attribuita una certa funzione deve avere la capacità giuridica e le possibilità amministrative e tecniche per esercitarla;

c) ogni unità di governo deve essere responsabile di un numero di funzioni sufficientemente ampio.

Alla base di questi criteri stanno alcuni elementi di grande interesse per lo studioso del governo locale:

a) in primo luogo per numerosi servizi pubblici locali ha rilevante importanza il già ricordato problema dell'adeguatezza dimensionale, espressa in termini geografici e/o demografici. Al tema delle economie di scala del servizio si aggiunge quello della necessità di ridurre i cosiddetti effetti di traboccamento dei servizi pubblici. Tutta la tematica ambientale è intrisa del problema di internalizzare questi fenomeni di esternalità negative, che rilevano anche pesantemente nel caso dell'articolazione degli enti locali: il comune che non depura, perché tanto a subirne gli svantaggi sono i territori a valle; il comune che spera che l'impianto di incenerimento venga fatto da altri, per poterne usufruire senza subirne i possibili inconvenienti, etc.. Una delle soluzioni per ridurre questi effetti di autentico "scarica barile" è quello di aumentare la dimensione interessata, coinvolgendo istituzioni di tipo sovra-locale, o sovra-comunale. La maggior parte dei servizi pubblici locali di tipo cosiddetto "reale", con rilevante contenuto tecnico-produttivo e infrastrutturale, quali in genere sono i servizi di rete, presentano questi aspetti di adeguatezza dimensionale.

Lo smaltimento dei rifiuti è assolutamente pertinente. Oltretutto per questi servizi tecnico-produttivi è meno rilevante che per quelli di tipo "personale" il problema dell'accesso e della partecipazione della comunità, la cui garanzia in genere va contro l'ampliamento dimensionale delle circoscrizioni.

b) Il secondo criterio suggerito dall'ACIR - la capacità giuridica, amministrativa e tecnica per esercitare una certa funzione - è la diretta conseguenza del punto ora visto.

La inadeguatezza dimensionale delle strutture amministrative locali tradizionali, ereditate da un passato in cui le relazioni sociali ed economiche erano profondamente diverse, ha posto la maggior parte dei paesi industrializzati di fronte a scelte delicate (Dente e Kjellberg, 1988). Le strade prescelte sono state quelle di profonde riforme istituzionali volte ad accorpare enti preesistenti, di norma di piccola dimensione, ovvero di trasferire compiti ad enti di livello superiore, rispetto a quello strettamente locale, e intermedio tra gli enti operanti al livello inferiore e il governo centrale.

È quanto è avvenuto in Gran Bretagna, in Germania, in Belgio, in Svezia. In alternativa si è scelta la strada, come nel caso francese ed italiano, dell'associazione tra comuni, sia pure integrata con la creazione o il rafforzamento di istituzioni intermedie (le regioni in Italia, le regioni ed i nuovi dipartimenti in Francia). Le valutazioni sono abbastanza concordi nel dire che se la via dell'associazionismo intercomunale è la più facile e praticabile politicamente, essa dà luogo a entità di rilevante labilità tecnica e fragilità amministrativa (è il caso in genere dell'esperienza dei consorzi intercomunali), ovvero ad entità solo formalmente connesse ai comuni associati, ma sostanzialmente strumentali di istituzioni di livello superiore (si pensi alle Ussl).

In altre parole la forma associativa rappresenta una soluzione di grande debolezza, che in molti casi raggiunge lo stato della non operatività totale: è il caso di molti consorzi intercomunali volontari. Ma anche quelli obbligatori lasciano spazio a molte riserve. L'adesione obbligatoria rimedia le inerzie nella fase di costituzione, non supera le insufficienze di funzionamento e di operatività. In particolare il frazionamento delle responsabilità e delle competenze induce scarsi incentivi per una gestione economica dei servizi (Pola e Visco Comandini, 1989).

c) Infine le prescrizioni che vengono suggerite dall'ACIR vanno nella direzione della multifunzionalità, cioè della responsabilità gestionale di una pluralità di compiti. Questo vale in particolare nel caso di servizi locali ad alto contenuto tecnico, in cui si possono dare origine a sinergie tecniche ed integrazioni intersettoriali con positivi risultati dal punto di vista dell'economicità della gestione: sono i casi, non molto numerosi, di aziende multiservizio. Anche in questo caso la forma del consorzio intercomunale ha natura tipicamente settoriale.

La Legge n. 142/1990 si è proposta di affrontare questi quesiti dettando soluzioni sia in ordine al problema della frammentazione comunale sia in ordine al tema del governo delle aree metropolitane. Con riferimento al secondo tema, come è noto, la scelta della legge era originariamente obbligata: con l'adozione di una soluzione cosiddetta strutturale, le regioni interessate, entro termini precisi, dovevano determinare nei nove casi previsti dalla legge (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari) le autorità metropolitane che assumevano il nome di "città metropolitana",

stabilendone la delimitazione ed i compiti (le regioni a statuto speciale Sicilia e Sardegna avrebbero avuto facoltà di adottare analoghi schemi per le aree di Palermo, Catania e Cagliari).

Ben presto ci si rese conto, che a meno di improbabili interventi sostitutivi del Governo, questa prescrizione era destinata a rimanere ampiamente disattesa: in primo luogo le regioni si sono trovate di fronte ad obiettive difficoltà attuative, connesse in particolare alla definizione di area metropolitana, come ha dimostrato la complessa e contraddittoria esperienza internazionale (Dente, 1989; IRES, 1991); in secondo luogo non era pensabile che le regioni superassero facilmente la ovvia riluttanza a dare vita ad un potere locale forte, capace di sviluppare una valenza antagonistica competitiva.

La Legge n. 436/1993, rendendo facoltativa la creazione della "città metropolitana", ha presumibilmente svuotato del tutto il disegno originario della Legge 142/1990. Restano ugualmente aperti i problemi di governo delle aree metropolitane, comunque le si voglia definire, anche se le soluzioni più praticabili paiono essere quelle di tipo procedurale, basate su convenzioni, consorzi, etc., specie per quanto riguarda la organizzazione dei servizi a rete. È questa, d'altra parte, la strada maestra, indicata dalla Legge 142/1990, per affrontare il tema della frammentazione amministrativa. Convenzioni, consorzi, unioni e accordi di programma sono gli strumenti indicati a questo scopo dall'ordinamento delle autonomie locali (Regione Piemonte, 1992).

Resta il dubbio che queste soluzioni, di tipo tipicamente procedurale o contrattuale, non diano luogo a vistose riorganizzazioni, a causa del carattere volontario della adesione dei singoli comuni. Ovvero che comunque si dia sbocco ad esiti deboli, come dimostra la vecchia esperienza dei consorzi intercomunali.

Una strada diversa, costituita dalla possibilità di creazione di forme di collaborazione di tipo obbligatorio, è stata prevista dall'art. 9 della Legge n. 36/1994, recante disposizioni in materia di risorse idriche. Si legge infatti: «(...) i comuni e le province provvedono alla gestione del servizio pubblico integrato mediante forme, anche *obbligatorie*, previste dalla legge n. 142/90. Solo tra qualche tempo potrà essere data una valutazione della funzionalità dei nuovi soggetti istituzionali preposti ad un settore, come quello del ciclo idrico, su cui il nostro paese ha accumulato un ritardo pauroso».

Questi problemi, inerenti ai soggetti istituzionali, sono particolarmente evidenti in talune regioni italiane. Un caso emblematico è co-



stituito dal Piemonte, indicato al riguardo da un recente volume dell'Istituto Regionale di Ricerca come un "labirinto" (IRES, 1993/b). Alcuni dati sono significativi. In primo luogo, in Piemonte è presente una area metropolitana, avente per comune centrale la Città di Torino, con circa 960 mila abitanti ed una cintura, secondo le proposte di delimitazione della Regione, di 32 comuni, per quasi 1 milione 600 abitanti complessivamente.

Nella ricerca citata vengono indicati alcuni campi di intervento pubblico, che sembra importante siano governati a scala di area metropolitana: la fornitura dei servizi pubblici locali, in particolare di quelli a rete, come servizi idrici, raccolta e smaltimento rifiuti, trasporti collettivi; le politiche intercomunali ambientali e di gestione territoriale, compresi gli interventi infrastrutturali; la capacità di agire in condizioni di interlocutore autorevole, in quella che si annuncia una sempre più accentuata competizione nazionale e internazionale tra città.

A tali fini soluzioni di tipo cosiddetto "procedurale", vale a dire basate su accordi tra gli enti locali esistenti, sembrano più percorribili, soprattutto per la flessibilità, vuoi spaziale che temporale, che esse presentano.

In secondo luogo, la Regione con una popolazione totale di poco inferiore ai 4.400.000 abitanti, è articolata in otto province (due di nuova istituzione) e 1.209 comuni: di questi 634 sono inferiori ai mille abitanti, 451 compresi tra 1.000 e 5.000, 62 compresi tra i 5.000 ed i 10.000 e 64 sopra i 10.000 abitanti (di cui due, Novara e Alessandria con circa 100 mila abitanti e Torino di poco sotto al milione).

Se si considera che la soglia per una minima capacità operativa viene collocata intorno ai 5-6.000 abitanti (si tratta della fascia demografica in cui la spesa comunale per abitante è più bassa), si possono intuire gli inconvenienti cui vanno incontro i comuni di dimensione inferiore: le funzioni istituzionali e amministrative essenziali assorbono gran parte delle prestazioni del personale e delle disponibilità finanziarie; il personale è limitato e di bassa qualificazione professionale (lo stesso segretario comunale è per lo più utilizzato da più amministrazioni); i servizi assicurati direttamente sono assai limitati in estensione e qualità. Come sottolinea la ricerca dell'IRES, la inadeguatezza istituzionale si accompagna spesso al declino demografico, sociale ed economico, per cui i due fenomeni finiscono per avvitarsi. Per questo le iniziative volte a ridurre questa marginalizza-

zione (turismo, attività agricole di qualità, migliore accessibilità) possono essere favorite da una decisa innovazione nella qualità e nella estensione delle iniziative di una amministrazione comunale meno frammentata.

Da questi elementi si evince che nel Piemonte convivano, forse più che non in altre regioni italiane, le due situazioni estreme, prima indicate come fonti di inadeguatezza dei soggetti istituzionali, in vista di una politica per la funzionalità. Ed, inoltre, si comprende quali possano essere i contrasti tra una naturale e comprensibile tendenza alla autoconservazione delle identità civiche tradizionali e le esigenze tecnico-economiche, imposte dalla funzionalità amministrativa.

### 5. Cosa sono i servizi pubblici?

La risposta a questa domanda pare semplice: in realtà montagne di scritti sembrano non essere approdate a risultati chiari. Recentemente è stato affermato che «la nozione di servizio pubblico sembra giunta ad un punto che ricorda la nozione agostiniana sul tempo: se non mi domando cos'è, lo so; se me lo domando, non lo so più» (Montebugnoli, 1992). Su questo tema si sono soprattutto cimentati giuristi ed economisti. Cosa sono, perché ci sono, che qualificazioni hanno i servizi pubblici? e, poiché in questa sede parliamo dei servizi pubblici locali, anche alla luce delle recenti normative, quali sono le novità in materia?

Cerchiamo di mettere in luce innanzitutto le definizioni offerte dagli studiosi di diritto.

I giuristi hanno oscillato a lungo tra due idee di servizio pubblico. Secondo una prima concezione servizio pubblico è qualsiasi attività non "autoritativa" imputabile ad un soggetto pubblico (Desideri, 1990): vale a dire si tratta di una nozione tesa ad identificare l'attività non giuridica della Pubblica Amministrazione: sicché servizio pubblico «(...) è qualsiasi attività della pubblica amministrazione di erogazione di prestazioni a favore dei cittadini, diversa dalla emanazione di atti giuridici» (De Valles, 1930; Cavallo Perin, 1993).

La qualificazione di servizio pubblico nasce perciò dal fatto che la Pubblica Amministrazione ne assume la responsabilità: sono quindi pubblici quei servizi imputabili ad un soggetto pubblico, pur dovendosi distinguere questa attività da quella che dà luogo a compimento di atti o fatti di esercizio di un potere giuridico proprio dell'ente

pubblico (in questo secondo caso si parla di esercizio di una funzione pubblica), e da quella, intermedia, che consiste in attività meramente strumentali, di approntamento di infrastrutture conoscitive, etc. (Cammelli, 1992). Questa concezione di servizio pubblico è stata definita come "soggettiva", in quanto quello che rileva è che una certa attività sia svolta da un soggetto pubblico.

Tuttavia i modi sempre più differenziati, con i quali negli ultimi decenni lo Stato e gli enti pubblici in genere sono intervenuti, non hanno più consentito di escludere dalla nozione di servizio pubblico l'attività di diritto privato della Pubblica Amministrazione e l'utilizzazione in senso strumentale dei soggetti privati. Pertanto si è pervenuti ad una concezione per cui l'organizzazione rimane pubblica, quando sia presente una finalità pubblica dell'istituzione ed una disciplina pubblica del suo operare: servizio pubblico è perciò un'attività economica indirizzata e coordinata a fini sociali attraverso programmi e controlli pubblici, anche se tutti o parte di coloro che compongono l'organizzazione sono soggetti privati (Pototschnig, 1964). È questa la cosiddetta concezione "oggettiva" del servizio pubblico, ossia qualificato come tale per i propri caratteri, indipendentemente dal soggetto che lo pone in essere. Questa visione, dopo aver trovato una eco fortunata anche in vicende giurisprudenziali (ci riferiamo alla parificazione penale tra banchiere pubblico e banchiere privato), sembra progressivamente scontrarsi con la sempre più accentuata attrazione dei servizi pubblici, specie di quelli di tipo "industriale", nella sfera dell'attività di impresa (Merusi, 1990).

La Legge n. 142/1990, che anche a questo proposito è nostro riferimento, all'art. 22 non sembra aver operato una scelta, limitandosi a prevedere che «i comuni e le province provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali». Questa formulazione sarebbe lo sbocco di una evoluzione normativa per cui gli enti locali curano gli interessi e promuovono lo sviluppo della propria collettività (art. 2) (Caia, 1992).

In questo senso si ha un riconoscimento dell'interesse della popolazione di un certo territorio come legittima finalità dell'erogazione di un servizio pubblico locale. Viene richiamata la nozione dell'"esponenzialità" (termine usato dai giuristi in senso non propriamente matematico) di comuni e province, in forza della quale gli stessi enti possono considerare legittimo fine della propria attività gli



interessi della popolazione ricompresa nell'ambito dei confini dell'amministrazione.

Fin qui il giurista stabilisce un primo punto: una certa collettività giudica necessario che una certa attività sia presente e venga resa in modo da realizzare definite condizioni di consumo ovvero di soddisfazione di bisogni, alle quali si annette valore di pubblico interesse. Ma occorre fare ulteriori passi avanti, che costituiscono il passaggio tra l'analisi del giurista e quella dell'economista: come è stato affermato (Montebugnoli, 1992, p. 5) la valutazione espressa in ordine all'inerenza di un interesse pubblico va ulteriormente sviluppata, nel senso che il medesimo non può essere adeguatamente tutelato e promosso senza un specifico intervento dei poteri pubblici: questo si verifica perché l'offerta autonomamente assicurata da operatori privati, cioè dal mercato, non configura le condizioni di soddisfazione dei bisogni ritenute necessarie, ovvero non corrisponde a definiti standard di consumo.

Occorre fare infine un terzo passo: in certi casi l'intervento pubblico si limita ad un'azione di regolazione e condizionamento delle decisioni di offerta del mercato, che tali rimangono, con il loro carattere di decisioni di offerta assunte sulla base della valutazione di convenienza privata, sia pure nel quadro dei vincoli regolamentari. In altri casi la valutazione, circa la necessità di un intervento pubblico, si spinge fino al punto di stabilire che gli stessi enti pubblici assumano in prima persona il compito di garantire, o meglio, per usare il termine economico, fornire determinati servizi.

È qui il punto in cui il giurista passa la mano all'economista. Si tratta in altre parole di stabilire quali siano le circostanze per cui degli interessi, individuali o collettivi, facciano sorgere la opportunità o la necessità di un intervento pubblico, sostitutivo o integrativo, del mercato.

## *6. Alla ricerca delle ragioni dell'intervento pubblico*

Gli economisti sanno che la loro appartiene alle cosiddette scienze "confuse": in particolare poi, tutto quello che appartiene al sociale mal si presta a definizioni precise. Semmai è più facile e più praticabile individuare caratteri di prevalenza. Insomma il bianco e il nero sono rari, più frequenti i grigi di diversa intensità. Più che tentare una definizione di servizio pubblico, distinguendolo da fun-

zione pubblica, gli economisti, da parecchi decenni o secoli in qua, si sono proposti di rispondere fondamentalmente a due domande: perché lo Stato (e le istituzioni pubbliche di vario tipo e livello) devono occuparsi di questo e di quello? Se sì, con quali strumenti?

La prima questione è zeppa di risvolti ideologici, filosofici, politici. Qualora si pensi che il benessere collettivo è superiore ed indipendente dal benessere delle singole persone, semplicemente perché l'autorità pubblica ha propri obiettivi, che in casi estremi potranno venire invocati in nome della Razza, della Nazione, della Classe, della Religione, etc., avremo soluzioni di tipo autoritario, tutorio, paternalistico: in tal caso le scelte individuali e di mercato sono un fatto residuale e accessorio, anche se ad esse fosse consentita un'ampia estensione.

Al contrario in una visione più orientata a privilegiare il benessere dei singoli, e al limite nelle concezioni individualistiche, è lo Stato a svolgere una funzione residuale, sostitutiva, integrativa, correttiva dei cosiddetti "fallimenti" o "insufficienze" del mercato (Weber, 1991; Crozet, 1991; Forte, 1993). È in definitiva una delle tante applicazioni del principio di "sussidiarietà", recentemente invocato per definire i rapporti tra Unione Europea e Stati Membri, ma assai utile per fissare i rapporti tra Stati nazionali e enti sub-nazionali, e tra le istituzioni pubbliche da un lato e, dall'altro, i corpi sociali, la famiglia, la persona.

Nell'analisi degli economisti, da duecento anni a questa parte, questa seconda visione è maggioritaria. Il che non ha impedito di sviluppare lunghi elenchi di motivi per i quali lo Stato deve attivarsi in qualche modo. Nei moderni manuali di economia pubblica (Stiglitz, 1989; Cosciani, 1991; Brosio, 1993; per trattazioni più avanzate, con esaurienti riferimenti bibliografici Pica, 1887; Marchese, 1989; Forte, 1993) l'attenzione è stata in particolare rivolta alle seguenti situazioni:

a) una prima situazione di carenza del mercato è quella che viene descritta come concorrenza insufficiente. La più tipica situazione è quella in cui vi è un solo produttore, cioè quando ci troviamo di fronte ad un monopolio.

Quello che importa non è tanto il fatto che esista una sola impresa, perché questa si possa permettere il lusso di mettere in atto comportamenti monopolistici, cioè regolare la quantità prodotta e il prezzo di vendita secondo le sue convenienze. Quello che conta è

se vi sia una concorrenza potenziale, cioè la *possibilità* di altre imprese di entrare sul mercato. Questa circostanza non ricorre in particolari condizioni tecnico-economiche, denominate di *monopolio naturale*: elevati costi fissi di investimento (elevata indivisibilità) e costi decrescenti al crescere della dimensione della produzione (rendimenti di scala crescenti) fanno sì che un solo produttore si trovi avvantaggiato rispetto ad una pluralità di produttori. I servizi a rete - trasporti, telecomunicazioni, energia elettrica, gas, acqua, rientrano in queste situazioni. Cinque gestori di altrettante reti ferroviarie tra Torino e Milano avrebbero costi superiori rispetto a quelli sostenuti da un solo gestore. Ci spieghiamo così come, fin da loro iniziale sviluppo, questi servizi siano stati oggetto dell'intervento pubblico, nelle varie forme, che ancora oggi sono praticate.

b) Un secondo caso di non funzionamento del mercato ricorre quando un comportamento di un soggetto, nella sua attività di consumo o di produzione, riversa sugli altri dei danni senza subirne i costi. Il tipico caso è l'inquinamento. Si parla di diseconomie esterne o effetti di traboccamento negativi. Il caso opposto si ha al contrario quando il comportamento di un soggetto riversa su altri benefici senza che egli ne tragga vantaggio economico, per cui può essere indotto a non mettere per nulla in atto quel comportamento, o comunque non nella quantità desiderabile. Si pensi ad un servizio di un certo comune, ad esempio una biblioteca, capace di servire anche gli abitanti dei comuni vicini. In assenza di compensazioni, chi lo fa fare al primo comune di attivare la biblioteca nella dimensione desiderata? Si parla in tal caso di economie esterne o effetti di traboccamento positivi.

Entrambe queste situazioni violano le regole del mercato, per le quali chi crea costi, deve pagarli, e chi crea vantaggi, deve essere remunerato. Questi effetti esterni perciò possono o devono essere internalizzati: vale a dire chi provoca i danni deve subirne i costi (ad esempio chi inquina, paghi per l'inquinamento provocato oppure si attrezzi per non inquinare), e chi genera, o potrebbe generare, vantaggi, venga compensato. Tutto questo spesso non può avvenire se non mediante un intervento pubblico, vuoi attraverso una regolamentazione, che imponga obblighi e divieti, vuoi mediante strumenti finanziari, cioè con il ricorso a imposte e sussidi.

c) Vi è un terzo caso, forse tra i più vistosi, in cui certi bisogni non potrebbero essere soddisfatti dall'offerta del mercato, perché questo non può venire compensato, o non può venire compensato nella

quantità sufficiente, da parte dei beneficiari. Questa situazione ricorre quando questi bisogni possono essere soddisfatti da beni, che in primo luogo sono fruibili da più persone contemporaneamente, senza reciproco pregiudizio (si parla di non rivalità): ed, in secondo luogo, quando è tecnicamente difficile o impossibile impedire la fruizione del bene ai soggetti, che rifiutassero di pagare il prezzo (non escludibilità tecnica: nel termine inglese si parla di *free rider*, cioè di libero scorridore, o, se si preferisce, di scorridore gratuito).

Le attività istituzionali pubbliche - giustizia, difesa, ordine pubblico, servizi diplomatici - rientrano in questa situazione. Altri casi possono essere i fari, le trasmissioni radiotelevisive (non quelle via cavo o filtrate da decodificatore o finanziate dalla pubblicità), la ricerca scientifica di base (non quella vendibile mediante brevetti). Si parla in tal caso di *beni pubblici*. A parte il caso che il privato sia mosso da motivazioni non economiche di altruismo o di solidarietà (il privato non di mercato), un'attività economica non può essere indotta ad offrire i servizi citati, perché sarebbe impossibilitata a farseli pagare! Perciò qualcuno deve essere pagato dal bilancio pubblico per assicurare che quel bene o servizio venga offerto.

Un'altra situazione, leggermente diversa, ma tale comunque da indurre l'intervento pubblico per assicurare il finanziamento dell'offerta di un certo bene, si ha quando tecnicamente sarebbe possibile escludere dalla fruizione colui che rifiutasse di pagare un prezzo, ma il costo di questa procedura sarebbe talmente elevato e macchinoso da rendere preferibile l'offerta gratuita del bene e la copertura del costo a carico del bilancio pubblico. Si pensi al far pagare un biglietto di ingresso ai visitatori del Parco del Gran Paradiso, dovunque e comunque essi vi accedano! Oppure far pagare un pedaggio per attraversare i ponti di Torino! In altri casi - si pensi alle autostrade o ai trafori - sottoporre gli utenti ad un pedaggio non solo è possibile ma conveniente. Le tangenziali delle aree urbane costituiscono un caso intermedio: le diffuse richieste di "liberalizzazione" non sono altro che un modo per trasferire i costi dagli utenti ai contribuenti. Così come "fiscalizzare" qualche cosa, non è altro che estendere la categoria dei beni pubblici (ed aumentare pressione fiscale e/o disavanzi pubblici!).

d) I casi esaminati costituiscono fenomeni da tempo trattati dagli studi economici. Altre situazioni sono il frutto di più recenti acquisizioni nell'analisi delle carenze dei mercati. Il mercato può non offri-



re sufficienti informazioni e garanzie per i consumatori: gli esempi normalmente addotti riguardano i generi alimentari e i medicinali. La regolamentazione pubblica si impone in presenza della difficoltà del consumatore di disporre degli elementi informativi di giudizio e di orientamento. Ancora in taluni settori di attività, le componenti di rischio e di incertezza sono particolarmente elevate: si pensi alle assicurazioni o al mercato dei capitali. Si è parlato di incompletezza dei mercati "futuri" ed "eventuali" a giustificazione dei numerosi programmi pubblici volti a limitare i rischi e le incertezze in cui incorrerebbero i privati. Si pensi, a titolo di esempio, agli interventi pubblici per ridurre i rischi delle imprese esportatrici. Ancora si possono aggiungere i casi in cui sia necessario preservare per il futuro certe risorse, ad esempio quelle di carattere ambientale, rispetto al consumo immediato, che ne potrebbe fare il mercato.

e) Altre situazioni hanno sollecitato l'intervento pubblico: si tratta di casi in cui il mercato, dal lato dell'offerta dei beni, può funzionare egregiamente. Tuttavia la domanda di tali beni o non si forma o non si sviluppa nelle caratteristiche qualitative e quantitative desiderate: in tal caso l'intervento pubblico tende a supplire, integrare, correggere le carenze della domanda dei privati. Si parla di beni pubblici "meritori" (Chiancone e Osculati, 1993; Forte, 1993). Due le possibili origini di questi tipi di intervento pubblico. Una prima causa sta nella razionalità imperfetta degli individui: per carenza di preveggenza, di previdenza, di capacità di percezione, etc. l'individuo può non esprimere una domanda a livello quale l'autorità pubblica ritiene desiderabile: è questa la ragione che ha motivato in molti paesi l'intervento pubblico in campi quali l'istruzione, la sanità, la previdenza, i servizi antiincendio e di protezione civile, la sicurezza stradale (si pensi all'obbligo di usare le cinture di sicurezza o il casco per i motociclisti); ancora si pensi agli interventi per vietare o scoraggiare taluni consumi ritenuti dannosi e avvilenti (fumo, alcool, droghe).

Una seconda causa sta nel compito attribuito agli Stati moderni di intervenire per correggere la redistribuzione del reddito e della ricchezza. Questo campo dell'intervento pubblico è da tempo oggetto di controversie, che hanno riguardato il "se" lo Stato debba intervenire nella distribuzione, le risorse pubbliche coinvolte, le controindicazioni in termini di equità e di efficienza delle politiche redistributive, e i modi di attuare questa redistribuzione. In particolare con riferimento a quest'ultimo aspetto, conviene richiamare la preferenza

delle posizioni liberiste a favore di programmi, che garantiscano la libertà di scelta individuale, come interventi monetari di sostegno dei redditi (salario minimo garantito, pensioni sociali, imposte negative sul reddito), interventi monetari vincolati (borse di studio), o buoni (*vouchers*). Al contrario le posizioni, più prossime alle tradizioni socialdemocratiche europee, hanno sempre privilegiato la redistribuzione in natura, essenzialmente basata sull'accesso per tutti i cittadini a servizi gratuiti prodotti dal settore pubblico: le strutture di istruzione pubblica e i servizi sanitari nazionali rientrano in questo filone dell'intervento pubblico redistributivo. Non per nulla sono il cuore di quello che viene definito o lo "Stato sociale" o, il *Welfare State* degli inglesi, o l'*Etat protecteur* dei francesi. Su questi aspetti si tornerà in seguito.

f) Un'ultima possibile occasione di intervento pubblico, pure questa altamente controversa, riguarda i rimedi da porre in essere quando il mercato non riesca da solo a correggere situazioni negative, cioè squilibri, che investano l'intera economia di un paese o di più paesi. Si tratta di squilibri macro-economici di breve periodo, cioè congiunturali, o di medio-lungo periodo, cioè strutturali, che danno origine a disoccupazione, inflazione, disavanzo nei conti esteri, sottosviluppo.

## 7. *Gli strumenti dell'intervento pubblico*

Le situazioni indicate dimostrano che le opportunità di intervento pubblico per integrare o supplire al mercato sono in realtà molto numerose e spesso controverse perché soggette ad un giudizio di natura politica. Nelle moderne società industrializzate, l'intervento pubblico ha assunto forme e modalità assai variegate, riconducibili a tre grandi ambiti. Un primo arsenale di strumenti è costituito dalla "regolamentazione": lo Stato fissa le regole e ne diventa l'arbitro. Un secondo tipo di strumentario è il finanziamento pubblico: vale a dire se, per i motivi prima elencati, non si può o non è conveniente o non è opportuno far pagare un certo bene o servizio da chi ne beneficia, si ricorre ai canali di entrata propri del bilancio pubblico, in particolare alle imposte; e come si dirà, la scelta tra pubblico e privato nel finanziamento, cioè la scelta tra chi paga - l'utente o il contribuente - è quanto mai delicata e controversa. La terza serie di strumenti consiste nelle scelte in merito a chi deve essere il produt-

tore e gestore dell'attività o del servizio. Anche qui avremo la scelta tra pubblico e privato nella produzione di attività e di servizi, in cui l'intervento pubblico sia, in qualche modo, ritenuto necessario o opportuno. Come si cercherà di discutere in seguito, in questo caso la contrapposizione non è così marcata come potrebbe sembrare: insomma invece che bianco e nero, troveremo presenti molte situazioni grigie.

In ordine a questi tre tipi di strumenti le tendenze degli ultimi vent'anni, cioè dal ribaltone ricordato all'inizio, sono andate nel senso di fare più spazio al ruolo del privato, nella varie accezioni, nelle responsabilità di gestione e di produzione, e di aumentare il peso del finanziamento privato, cioè far ricadere gli oneri sugli utenti, con attenuazione del ricorso al bilancio pubblico. In merito alla deregolamentazione le tendenze sono in un certo senso ambivalenti: si è dato corso a deregolamentazioni in campi prima fortemente regolamentati; al tempo stesso è aumentata la regolamentazione delle attività produttive private, a cui è stato dato spazio in alternativa e in sostituzione di attività precedentemente prodotte e gestite dal settore pubblico, cioè come conseguenza della tendenza di separare le funzioni produttive e di gestione da quelle di controllo (cioè tra il *producer* ed il *regulator*). Sono questi i tre strumentari di intervento, che conviene approfondire.

### *8. Il primo tipo di strumenti: la regolamentazione*

Il primo strumento consiste nella regolamentazione delle attività private, vale a dire nella fissazione di regole. Questo avviene attraverso gli strumenti coattivi delle leggi o dei regolamenti applicativi, che introducono obblighi, divieti, vincoli, limiti ai comportamenti individuali, condizioni e filtri all'ingresso. Minore spazio, ma pur sempre di una certa importanza, ha l'autoregolamentazione. Compito pubblico sarà non solo la predisposizione di tali regole, ma altresì l'attività di autorizzazione, sorveglianza, controllo, sanzione. La regolamentazione potrà imporre comportamenti inderogabili per ridurre gli effetti esterni: devi usare certi combustibili, devi evitare emissioni nocive, devi vaccinarti contro malattie infettive, etc.. La regolamentazione potrà rimediare all'insufficiente informazione fornita dal mercato, ad esempio imponendo ai produttori di medicinali ed alimenti di specificare il contenuto, la scadenza etc., del prodotto. La regola-

mentazione potrà rimediare a comportamenti irrazionali: devi metter il casco, etc.. Amplissimo è poi il campo della regolamentazione con riferimento a talune attività o professioni (dai farmacisti ai notai, etc.). Insomma la regolamentazione può assumere connotati di portata ampia e generale, si pensi alle regole del Codice Civile, ovvero caratteri più pervasivi, specifici, mirati a particolari obiettivi o settori di attività.

Il caso più significativo a questo proposito riguarda i vari regimi di regolamentazione dei prezzi in relazione alla struttura di mercato (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1991): si va dai prezzi liberi nel caso di situazioni accettabili sotto il profilo della concorrenza, ai regimi di prezzo "sorvegliato" (ad esempio: carburanti) o "amministrato" (ad esempio: RC auto, medicinali) nelle situazioni di tipo oligopolistico, fino alle situazioni di monopolio naturale di servizi di pubblica utilità. Queste ultime situazioni sono le più interessanti, ai fini della nostra riflessione. Infatti in questi casi la regolamentazione è stata in molti paesi, come il nostro, associata al regime giuridico della "riserva" e della "gestione pubblica" (Cassese, 1992). È proprio su questo punto che sorge il caso più significativo, perché su di esso si innesta la ricordata tendenza a separare le funzioni di produttore da quelle di controllore di questi servizi, caratterizzati da situazioni di monopolio naturale. La regolamentazione può coinvolgere gli aspetti di prezzo, di quantità e di qualità del servizio, sia con interventi *ex ante*, come la stipula di contratti di programma, sia con la sorveglianza nel corso del periodo di gestione. (Per alcuni aggiornati riferimenti al caso italiano, si vedano Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1991; IRES, 1993, p. II. cap. 2.3).

Di particolare interesse a questo fine sono i vari metodi di fissazione dei prezzi che la regolamentazione adotta. Significative sono le esperienze degli Stati Uniti, risalenti agli anni Venti e Trenta, e della Gran Bretagna, databili all'ultimo decennio. Questi paesi hanno affidato la regolamentazione dei singoli settori - telecomunicazioni, energia, acqua, gas, etc. - a commissioni o uffici dotati di personale con elevate competenze tecniche, e capaci di operare in condizioni di autonomia, indipendenza e imparzialità. Questa regolamentazione è consistita fondamentalmente nella valutazione delle condizioni generali di contratto con le aziende, nella vigilanza sulla regolarità ed efficienza del servizio, nella tutela dei diritti dell'utente, nelle garanzie di trasparenza, nel miglioramento della concorrenza dell'offerta (Kahn, 1971 e 1992).



9. *Il secondo tipo di strumenti:  
pubblico o privato nel finanziamento*

Il secondo tipo di strumento è quello finanziario: esso consiste nell'attività di spesa pubblica e nel correlativo prelievo attraverso strumenti coattivi, quali imposte, contributi, etc.. Ad esempio una impresa, che operi in regime di monopolio naturale regolamentato, potrà ricevere un sussidio affinché produca il servizio nella quantità desiderata dall'autorità pubblica a prezzi efficienti ed equi. Ancora il rimedio ad esternalità potrà risiedere in incentivi (sussidi) o penalizzazioni (si pensi alle tasse ambientali), in alternativa o in accompagnamento alle regolamentazioni. Tuttavia il campo più vasto dell'intervento finanziario pubblico è rappresentato dai casi, prima esaminati, di bene pubblico e di bene meritorio a carattere redistributivo e non.

Nel primo caso infatti scatta il ricordato principio di non esclusione: non è possibile o non è conveniente escludere dai benefici colui che si rifiutasse di pagare il prezzo, comportandosi da *free rider*. Quanto al secondo caso basterà ricordare che non ci si può aspettare che i vigili del fuoco o i medici di un pronto soccorso, prima di intervenire a favore di un malcapitato, gli chiedano: paghi o non paghi?

Tuttavia la maggiore estensione dell'intervento finanziario pubblico va attribuito ai beni meritori a carattere redistributivo, cioè quelli che concretano la redistribuzione in natura mediante l'accesso gratuito ai servizi. Abbiamo ricordato la importanza finanziaria dei servizi gratuiti o parzialmente gratuiti in campi, quali l'istruzione e la sanità, il trasporto collettivo. L'elemento che qui si vuole sottolineare è il carattere *gratuito* o semi-gratuito: tutto il costo, o parte di esso, non è pagato dall'utente, ma vi provvede il bilancio pubblico, cioè il contribuente. Questo può avvenire anche quando il servizio sarebbe escludibile, nel senso prima indicato. Questa scelta - paga l'utente o paga il contribuente - è assai delicata; un esempio valga per tutti, data la sua attualità in Italia: chi deve pagare l'istruzione universitaria, tenuto conto che le tasse, pagate dagli studenti coprono una parte assai ridotta dei costi, e tenuto conto che chi accede all'Università proviene da famiglie a reddito medio alto?

Anche in questo caso, la questione è oggetto di discussioni e controversie, su cui si tornerà brevemente più oltre, e coinvolge una scelta tra pubblico e privato: la scelta cioè tra il finanziamento priva-

to, cioè l'utente beneficiario del servizio, e il finanziamento pubblico, cioè il bilancio pubblico.

#### 10. *Il ruolo dei prezzi e delle tariffe pubbliche*

Alla luce delle riflessioni generali prima svolte si può comprendere come, nell'intento di accentuare gli elementi di "mercato nello Stato", uno strumento strategico diventi il sistema dei prezzi e tariffe applicati ai servizi pubblici e di pubblica utilità. È possibile in particolare spiegare come questo ruolo non sia solo crescente per esigenze contabili e finanziarie, ma anche come "segnale" di scarsità, come indicatore delle preferenze dell'utenza, come stimolo per gestioni innovative (Rey, 1986).

La iniziale spinta in direzione di una nuova centralità del sistema dei prezzi pubblici deriva, com'è logico attendersi, da esigenze contabili e finanziarie. La crisi, che ha investito le finanze pubbliche in molti paesi industrializzati (la letteratura sul cosiddetto *fiscal stress* è piuttosto ricca) ha provocato la ricerca di canali di finanziamento più flessibili e diversificati, con una rivalutazione dell'importanza di quegli strumenti, che fanno diretto carico al singolo utente (prezzi, tariffe, licenze, canoni, diritti, etc.), ovvero a singole comunità territoriali (imposte locali), ovvero a singole categorie di utenza (imposte di scopo, come i contributi sociali) della copertura, parziale o totale, del costo di determinati servizi.

Questo segna una significativa inversione rispetto alla tendenza imperante negli anni Cinquanta e Sessanta di far capo al bilancio pubblico, in particolare a quello dello Stato centrale, della copertura di tali costi (i concetti di "prezzo politico" e di "fiscalizzazione" sono entrati diffusamente nel gergo comune e anche nel costume). La tendenza maturata in molti settori, ma non tutti e non certo nei servizi idrici, quanto meno nel nostro paese, consiste nel recupero del criterio del riferimento ai costi medi e dell'equilibrio di bilancio per i servizi pubblici vendibili (come ad esempio i cosiddetti "servizi a domanda individuale" della legislazione sulla finanza locale).

In anni recenti, infatti, i conti finanziari di tali attività si sono trovati fondamentalmente di fronte al dilemma: o rinunciare ad una ragionevole espansione del servizio o ad un miglioramento della sua qualità (o addirittura fare un passo indietro nel volume o nella qualità delle prestazioni), mediante, tra l'altro, un progressivo degrado

nella disponibilità di nuovi investimenti, oppure premere ulteriormente sui pubblici bilanci aggravandone le condizioni di disavanzo. Di qui l'alternativa a tre corni: o bloccare la spesa pubblica, anche nelle sue parti prioritarie, con degrado nel livello dei servizi; oppure aumentare ulteriormente la pressione fiscale, già notevolmente elevata, ed il cui esercizio è pressoché totalmente nelle mani del governo centrale; oppure cercare di conciliare lo sviluppo dell'intervento pubblico con l'equilibrio del bilancio facendo maggiormente capo ad altri canali di finanziamento accanto o in sostituzione della imposizione fiscale (si veda Forte e Marchese, 1984).

In altre parole è diffusamente condiviso il rinnovato interesse nei confronti del principio del beneficio. In base a questo principio viene richiesto un esborso (prezzo) in cambio di determinate prestazioni, effettuate da soggetti pubblici, volte al vantaggio di singoli o gruppi facilmente individuabili. Secondo queste concezioni la scelta di utilizzare maggiormente prelievi (nella forma non solo di prezzi o tariffe, ma anche di imposte e tasse locali, se il beneficiario non è il singolo utente ma una comunità locale) rapportati ai benefici arrecati dalle gestioni, in vario modo attivate dal settore pubblico, può portare vantaggi sotto vari profili:

- a) in primo luogo questo consente un ampliamento dell'apporto al finanziamento dell'operatore pubblico da parte di pagamenti potenzialmente più accettabili per il cittadino, in quanto richiesti a fronte di una specifica prestazione a suo favore;
- b) in secondo luogo questi tipi di prelievi permettono una rilevazione delle preferenze dell'utente del servizio più attendibile di quella che attualmente si manifesta prevalentemente attraverso i processi di decisione politica tipici delle scelte in materia di bilanci pubblici. Questo va nella direzione di un maggiore orientamento verso l'utente dei servizi pubblici, superando una concezione prevalentemente ingegneristico-produttivistica, che è stata tutt'ora dominante in questi settori;
- c) l'uso dei prelievi a carico dell'utente può infine consentire una più precisa e trasparente assegnazione di strumenti per l'operatore pubblico, evitando in particolare una politica redistributiva "al buio", quale si attua attraverso la fornitura gratuita o ampiamente sottocosto dei servizi pubblici e di pubblica utilità.

Pertanto, nonostante le doverose e perduranti riserve di carattere redistributivo circa la possibilità di applicare il prezzo ai servizi pubblici, l'interesse passato e rinnovato al presente per questo problema

non è puramente giustificato sulla base di motivazioni di carattere ideologico connesse alla sovranità del consumatore e all'efficienza di meccanismi di mercato, da contrapporre alle concezioni dello "Stato sociale" aventi per caposaldo la gratuità dei servizi pubblici. Piuttosto questo interesse è da ricollegarsi a motivazioni più a carattere operativo e gestionale. Infatti l'applicazione di prezzi a carico dell'utente dei servizi pubblici trova varie giustificazioni:

- a) aumentare le disponibilità di risorse finanziarie;
- b) ridurre la domanda (tenuto conto della sua elasticità), vale a dire operare nel senso del razionamento in generale;
- c) più in particolare ridurre o eliminare gli abusi nei consumi;
- d) spostare le priorità (ad esempio quelle di carattere temporale, incoraggiando il consumo in diverse fasce orarie);
- e) sollecitare il controllo dell'utenza e per converso motivare opportunamente i gestori, che ad essa si rapportano;
- f) infine, operare come simbolo psicologico e come indicatore della scarsità delle risorse implicate nell'erogazione del servizio.

Restano ugualmente da verificare le varie condizioni che rendono applicabile sotto il profilo dell'efficienza e dell'equità la copertura dei costi a carico dell'utente:

- a) che il beneficiario sia individuabile, e che i vantaggi che riceve siano scomponibili in singole unità vendibili;
- b) che esista la possibilità tecnica di escludere il beneficiario, nel caso di suo rifiuto a pagare il prezzo stabilito;
- c) che i vantaggi della prestazione del servizio ricadano esclusivamente o prevalentemente sul singolo beneficiario, e che in altre parole i vantaggi generali (esternalità) siano nulli o contenuti;
- d) che esistano consistenti possibilità di spreco e di abuso, nel caso che il servizio sia erogato gratuitamente;
- e) che esista la possibilità di far pagare l'importo stabilito senza che questo comporti eccessivi costi, dispendi e scomodità (vale a dire che i "costi di transazione", monetari e non, per la gestione come per l'utenza siano contenuti);
- f) che il ricorso al servizio sia una scelta facoltativa per l'utente, e non un obbligo;
- g) che il pagamento del servizio da parte dell'utente/consumatore non dia luogo a oneri inaccettabili sotto il profilo dell'equità distributiva.

In definitiva in tema di scelte in merito al ruolo dei prezzi e delle

tariffe pubbliche entrano in gioco più punti di vista spesso non facili da conciliare: un punto di vista "allocativo" in relazione all'orientamento della domanda degli utenti; un punto di vista "contabile", in relazione alla copertura dei costi dell'azienda; un punto di vista "distributivo", in relazione all'esborso subito dagli utenti. A questi si deve aggiungere un punto di vista "anticongiunturale", per il ricorso a interventi sul livello delle tariffe in funzione antinflazionistica (Marchand J. et Tulkehs H., 1979).

A conclusione di questo quadro di carattere generale, tre riflessioni si rendono ulteriormente opportune.

In primo luogo non può sfuggire come questi profili finanziari facciano parte di un più generale riorientamento dei servizi pubblici verso il cittadino, visto come consumatore e come cliente: l'esborso, che gli viene richiesto, costituisce l'onere per una maggiore rispondenza qualitativa e quantitativa alle sue esigenze, ed un stimolo a sollecitarne il controllo e se necessario la protesta (la cosiddetta *voice*).

In secondo luogo, nei servizi pubblici, in cui siano rilevanti le implicazioni di carattere ambientale, nel senso che sono coinvolte risorse naturali scarse e difficilmente riproducibili, il principio dell'utilizzatore/pagatore costituisce una specificazione del più generale criterio dell'inquinatore/pagatore. A dispetto di alcune posizioni emotive di fondamentalismo ecologico, l'abbondante letteratura e il rapido diffondersi di concrete esperienze dimostrano come lo strumento economico-finanziario sia in molti casi un utile complemento, e in altri uno strumento decisamente più efficace nella tutela ambientale rispetto al ricorso agli standard inderogabili stabiliti dalla regolamentazione (Muraro, 1984).

Infine, vi è un terzo rilievo, che riguarda principalmente i cosiddetti servizi sociali, su cui si tornerà in seguito per quanto concerne i profili gestionali. L'abusato dibattito tra pubblico e privato ha investito soprattutto le scelte su chi deve produrre, come si dirà più oltre, ma anche le modalità di finanziamento. Questo aspetto ha riguardato in specie i servizi, quali, istruzione, sanità, assistenza, che costituiscono il cuore del cosiddetto Stato sociale, accanto agli interventi in denaro previsti dai sistemi di sicurezza sociale. Il cardine dello Stato sociale è stato l'universalità dell'accesso alle prestazioni in forma gratuita: tutto a tutti senza nessun esborso a carico del beneficiario della prestazione. Le crescenti difficoltà della finanza pubblica, da un lato, e, dall'altro, l'emergere di un diverso concetto di



equità, per cui non è equo non fare pagare chi può, hanno condotto a numerosi provvedimenti di selettività nell'accesso alle prestazioni e alle provvidenze pubbliche nei più diversi settori dell'attività statale, regionale, e locale. Queste procedure impongono la soluzione di un arduo problema: come valutare la condizione economica della famiglia? È sufficiente ed equo un metro quale il reddito determinato ai fini di una specifica imposta, quale è il reddito imponibile dell'IRPEF? Anche nel nostro paese si stanno sperimentando metodi più articolati, che tengano conto di una pluralità di elementi (IRES, 1993/a).

11. *Il terzo tipo di strumenti:  
pubblico o privato nella produzione*

Un terzo modo per il settore pubblico per intervenire nel mercato riguarda la produzione di un certo bene o la gestione di un certo servizio. Lo Stato, o un ente pubblico territoriale, che a questo sia abilitato, possono ritenere di andare oltre la regolamentazione delle attività produttive private, e intervenire in qualche modo nella produzione. Anche se il nostro prevalente riferimento saranno le attività degli enti locali, e pertanto le normative che li riguardano, in realtà queste riflessioni possono adattarsi anche all'iniziativa di enti quali le regioni o lo Stato stesso. Alcuni elementi di ordine giuridico sono essenziali. Quando si vuole fare riferimento alla decisione di istituire ed organizzare un servizio pubblico (locale) si parla in senso tecnico-giuridico di "assunzione del servizio pubblico": un comune può non occuparsi di asili nido, o può dare sussidi alle famiglie perché si servano di asili nido privati, o può decidere di fare l'asilo nido comunale, cioè decide di "assumersi" il servizio. Stessa situazione, per fare altri esempi, in merito al servizio di pompe funebri, o agli impianti sportivi, o alle case per anziani. Dalla decisione di assumere un servizio deriva quella che è stata definita la radice economico-giuridica dei servizi pubblici, vale a dire la necessità di garantire l'erogazione del servizio. In altre parole la determinazione di assumere un servizio comporta l'impegno dell'ente pubblico di assicurare il servizio stesso, in quanto collegato all'interesse della collettività, con conseguente esigenza di una duratura cura di quell'interesse (Caia, 1992; Cavallo Perin, 1993).

In materia l'area dell'autonomia locale è assai vasta, anche se in-



contra vincoli e limiti imposti dalla legge. In taluni casi il comune è obbligato dalla legge ad assumere il servizio: un esempio è la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani: taluni servizi locali *devono*, cioè essere presenti. Un secondo limite nasce dalla gestione nazionale di certi servizi, per esigenze di uguaglianza nell'accesso e uniformità di trattamento: è il caso della pubblica istruzione o del servizio sanitario nazionale.

Un terzo elemento giuridico importante è il regime di "riserva" o di "monopolio legale": la produzione del bene o la gestione del servizio sono dati in esclusiva a Stato o enti locali. La riserva esclude il libero ingresso dei privati dal settore precludendone la titolarità di impresa. Tale regime, in forza dell'art. 43 della Costituzione, può riguardare imprese, quindi servizi a carattere imprenditoriale, «che si riferiscano a servizi pubblici o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale». Il privato può intervenire nel settore, che la legge riserva in via esclusiva allo Stato o all'ente locale, quando questi, in alternativa all'esercizio pubblico, scelga la via dell'affidamento o della concessione. Ma in tal caso l'impresa privata «non opera in virtù di un suo diritto d'iniziativa privata, bensì per concessione singolare e discrezionale da parte della pubblica amministrazione» (Cassese, 1992).

Di qui la regolamentazione particolarmente pervasiva dei regimi di concessione, in cui oltre a fissare prezzi, quantità, qualità del prodotto, vengono previsti obblighi particolarmente limitativi della libertà di impresa, quali l'obbligo di garantire il servizio e il divieto di distrarre gli impianti e i mezzi dalla destinazione al servizio stesso.

Per l'economista l'itinerario è un poco diverso. Badando agli aspetti più sostanziali della produzione e della gestione, è possibile in realtà osservare una sorta di ventaglio o di spettro di possibili strumenti giuridico-economici. In una sorta di *continuum*, si passa dalla situazione all'uno estremo, o come si dice polare, della produzione e gestione direttamente assolta dalla pubblica amministrazione all'altro estremo dell'impresa privata, da null'altro vincolata se non da norme di carattere generale, quali il Codice Civile. Le caratterizzazioni di questo spettro di situazioni, a nostro avviso, costituiscono il cuore della controversia pubblico-privato, da cui siamo stati e continuiamo ad essere assillati: vale a dire il passaggio da situazioni produttive e gestionali totalmente integrate e immerse nella pubblica amministrazione a forme via via dotate di maggiore autonomia, separatezza, indipendenza, al limite, contrapposizione. Integrazione

o separatezza potranno toccare tutti gli aspetti normativi e gestionali coinvolti: dalla forma istituzionale alle norme statutarie e regolamentari interne, e a quelle che riguardano il rapporto di lavoro, dalla formazione degli organi, alle decisioni di finanziamento per il funzionamento e per l'investimento, alle scelte relative ai prodotti ed ai processi, al regime dei controlli.

Con una certa approssimazione, possiamo individuare i seguenti momenti di questo spettro di modalità giuridiche ed economiche per produrre e gestire una certa attività.

I casi saranno quelli riferibili agli enti locali, con particolare riferimento alle novità o alle continuità della Legge n. 142/1990 (Luchaire, 1991; Cammelli, 1992), senza dimenticare che tale varietà è disponibile, come si è già ripetuto, anche per il governo nazionale e regionale.

Adottando un'utile classificazione (Borcherding, 1981), il nostro ventaglio andrà da soluzioni interne o di socializzazione del servizio (uffici pubblici, enti pubblici, imprese pubbliche) a soluzioni contrattuali con privati, fino alle soluzioni di regolamentazione, prima esaminate.

#### *A) Le soluzioni interne*

Una prima serie di soluzioni, potremmo definirle "interne", in quanto concernono situazioni in cui la produzione o è gestita in proprio dalla pubblica amministrazione o è gestita attraverso una struttura strumentale: questi casi, che abbiamo definito di socializzazione, costituiscono le classiche forme della produzione pubblica:

a) il servizio è prodotto e gestito dagli uffici dell'ente locale (o regionale o Stato). Ad esempio la pubblica istruzione è un servizio prodotto dall'Amministrazione statale a questo preposta (Nicoletti, 1992). Nella maggior parte dei comuni italiani (oltre l'80% delle situazioni) è la stessa amministrazione a gestire l'acquedotto. Si parla, in questo caso di gestione diretta o gestione in economia;

b) l'ente (locale o no) crea un ente apposito a cui affida la produzione e gestione del servizio. La varietà delle situazioni è assai vasta. Si può andare dalla "istituzione", prevista alla Legge n. 142/1990, all'ampia tipologia degli enti pubblici non economici. Il diverso rapporto con l'amministrazione-madre qualificherà diversamente gli aspetti istituzionali, a cominciare dal fatto che l'ente abbia o no personalità giuridica, il grado di autonomia organizzativa, di bilancio, patrimoniale, etc.;

c) ancora l'ente (locale o no) potrà dare vita a vere e proprie aziende, come le nuove configurazioni delle aziende municipalizzate ovvero la figura dell'ente pubblico economico, quali furono in passato l'ENEL, l'ENI, e per qualche tempo le Ferrovie dello Stato (in significativo successivo trapasso da azienda autonoma statale ad ente pubblico economico infine in società per azioni a capitale pubblico);  
d) una quarta figura di soluzione interna (direi quasi di confine con le successive forme contrattuali) si ha quando la produzione del servizio viene affidata ad una società per azioni, ai sensi del Codice Civile, il cui capitale è totalmente o parzialmente detenuto dall'ente o da enti pubblici. È il caso delle società miste di cui parla la Legge n. 142/1990, ovvero della vasta esperienza delle imprese pubbliche appartenenti all'ambito delle cosiddette partecipazioni statali (Osculati e Panella, 1992; Cammelli, 1992, quest'ultimo in particolare sugli aspetti di generalità o specialità del regime della società per azioni a partecipazione pubblica). Si tratta, come si disse, di un regime confinante con quelli che vedremo successivamente: si pensi alla discussione tra i giuristi sulla necessità o meno di una qualche forma di concessione-convenzione tra ente pubblico e la SpA di cui è azionista.

#### *B) Le soluzioni contrattuali esterne*

Restringeremo la nostra attenzione alle ipotesi in cui un'offerta privata nasce, in qualche modo, da un rapporto con l'ente pubblico, pur non potendosi escludere offerte private di beni d'interesse collettivo senza alcun rapporto con soggetti pubblici (Santagata, 1991):

a) la forma più diffusa e storicamente più collaudata, oltretutto oggetto di rinnovato interesse, è quella in cui la pubblica amministrazione affida a imprese esterne, private o pubbliche, la gestione di un servizio (Bognetti, 1990; Osculati e Panella, 1991; Frascini, 1993). Nella terminologia giuridica si parla più comunemente di appalto e concessione. Esso con una certa approssimazione corrisponde ai due termini inglesi di *contracting-out* e *franchising*. L'aspetto distintivo, più comunemente accolto, tra le due ipotesi sta su chi paga. Nel primo caso il servizio viene pagato dal bilancio dell'ente, che ha affidato il servizio: ad esempio un ospedale affida il servizio mensa o di lavanderia a imprese esterne. Nel secondo caso il servizio viene pagato, in tutto o in parte, dagli utenti: ad esempio la concessione del servizio di acquedotto, di erogazione del gas, del trasporto pubblico, da parte del comune a imprese esterne (pubbliche

o private). Due sono i problemi fondamentali di questa forma di rapporto tra ente pubblico e impresa privata: la scelta dell'impresa concessionaria e il controllo sull'esecuzione del contratto, sulla base delle condizioni dell'interesse collettivo, specie in ordine alle quantità, qualità e prezzo.

È esattamente la corretta praticabilità di queste due operazioni che è stata e continua ad essere oggetto del dibattito scientifico e delle scelte delle politiche pubbliche. Infatti il binomio pubblico e privato nella produzione, in questo ambito, non va letto nel senso, a cui si fa solitamente riferimento, dell'alienazione delle imprese pubbliche a privati, ma piuttosto nel senso della produzione da parte di imprese private di servizi pubblici: cioè per gli acquedotti, le carceri, le scuole, l'esercito, gli ospedali, le biblioteche, i trasporti, le case di riposo, etc., è più opportuna o necessaria la produzione/gestione pubblica, secondo le possibili soluzioni interne, o la soluzione contrattuale? Le risposte, come si vedrà non sono sempre univoche, soprattutto con riferimento all'elemento essenziale, che entra il gioco, vale a dire le caratteristiche del servizio.

b) Esistono altre soluzioni esterne, che vale la pena menzionare, anche, se come si spiegherà, la loro portata è limitata. Un primo strumento è costituito dai buoni/sussidio (o tessere, o *vouchers* o *coupons*). Le implicazioni teoriche sono assai attraenti: di qui l'interesse destato tra gli economisti. In pratica i buoni/sussidio hanno avuto alcune applicazioni negli Stati Uniti, mentre sono stati poco esplorati nei paesi europei (forse per il loro immediato richiamo ai sistemi di razionamento del periodo bellico). Nel caso italiano l'applicazione più diffusa riguarda i buoni pasto, in alternativa alla gestione delle mense interne. I buoni consentono una più o meno ampia possibilità di scelta per il consumatore tra differenti offerte, e al tempo stesso permettono di erogare un sussidio in natura a coloro che necessitano del servizio. In altre parole questo strumento concilia la libertà di scelta individuale con la presenza di un mercato concorrenziale nell'offerta del servizio e con un intervento pubblico mirato e vincolato. È questo un approccio alla produzione dei servizi pubblici dal lato dell'utente. Esso presenta alcuni vantaggi: la qualità del servizio non deve essere valutata dall'ente pubblico, che eroga il buono, almeno fintantoché il fruitore è in grado agevolmente di cambiare fornitore; in secondo luogo i costi amministrativi di supervisione e controllo sono limitati, in quanto si riducono alla continua verifica della sussistenza del diritto del beneficiario a usufruire del buono. Infine



la concorrenza tra fornitori è continua, e non si verifica solo al momento della gara, a differenza dell'appalto o della concessione.

Tuttavia le condizioni per un corretto funzionamento di un sistema di buoni/sussidio sono alquanto rigide (OECD, 1987; Rey, 1988; per l'applicazione al settore scolastico, che ha sollevato recentemente qualche interesse in Italia, si vedano Fondazione Agnelli, 1979; Rizzo, 1987): l'esperienza americana dimostra che il buono/sussidio può funzionare quando:

- le preferenze degli individui varino sensibilmente ed essi abbiano l'incentivo a cercare servizi diversi per risparmiare denaro;
- i soggetti posseggano adeguata informazione delle offerte presenti sul mercato;
- esistano molti offerenti in concorrenza, e potenziali nuovi offerenti possano entrare facilmente sul mercato;
- chi vende non possa attuare discriminazioni nella scelta dei consumatori/compratori (è questo il grosso rischio dell'applicazione dei buoni/sussidio al sistema scolastico);
- sia relativamente poco costoso per il fruitore del buono cambiare fornitore. Ad esempio è più facile cambiare di volta in volta ristorante, che non la casa per anziani o la scuola;
- non vi siano importanti economie di scala.

c) Una terza modalità di offerta esterna di servizi collettivi, normalmente in rapporto contrattuale con la pubblica amministrazione, è costituita dalle organizzazioni senza fine di lucro (dette *non-profit organization* o Npo) e di volontariato (le trattazioni sono molto numerose: si vedano Badelt, 1984 ed i saggi in Rey, 1988; Santagata, 1991; Ranci e Vanoli, 1994; Fazzi, 1994). Si tratta del comparto privato non di mercato, che è in continua e articolata espansione. I numerosi studi hanno messo in luce gli aspetti positivi dell'attività svolta da queste forme di offerta privata di beni e servizi d'interesse collettivo, specie di quelli a carattere sociale, che risiederebbero:

- nei potenziali vantaggi della piccola dimensione;
- nella capacità di risposta rapida e flessibile a esigenze locali e di gruppi ristretti, che esigono elevata attitudine verso l'innovazione gestionale, culturale e sociale;
- nella capacità di reggere la sfida nel campo della qualità e della efficacia delle prestazioni rese;
- nell'attitudine a mobilitare la partecipazione e la solidarietà dei cittadini;
- nel fornire servizi spesso a costi inferiori rispetto alle altre alter-

native, cioè la produzione/gestione pubblica o quella privata di mercato;

- soprattutto nella capacità di instaurare una relazione tra chi fornisce il servizio e chi lo riceve, che si fonda spesso su un alto grado di mutua fiducia e su un forte senso di motivazione personale. Si tratta quindi di una relazione che è radicalmente diversa dalla relazione commerciale tra il venditore e il consumatore, e diversa ancora da quella, spesso alquanto burocratica e formale, tra il funzionario dell'ufficio pubblico e l'utente del servizio.

Tuttavia queste forme di offerta privata soffrono di numerosi limiti. Innanzitutto non si prestano ad intervenire nella gestione di servizi, che abbiano un marcato contenuto tecnico e comportino elevati investimenti: infatti la loro prevalente attenzione è rivolta ai servizi sociali. In secondo luogo si sono osservate situazioni di fragilità, di precarietà, di discontinuità, e in ogni caso di forte dipendenza dalle istituzioni pubbliche (per l'esperienza americana si veda Brudney, 1993).

In conclusione queste forme di iniziativa privata possono essere viste come il risultato della tendenza alla privatizzazione dello Stato sociale, o quanto meno di alcuni dei suoi campi di intervento, attraverso la ridomesticazione e demonetizzazione, cioè la restituzione o il trasferimento di talune responsabilità sociali e dei relativi costi al settore informale dell'economia, cioè la famiglia, il vicinato, il volontariato (Klein, 1984). Questo fenomeno solleva tuttavia seri problemi di equità sociale (cioè di redistribuzione di oneri) e di fattibilità sociale (cioè della capacità di questi gruppi a farvi fronte). Per superare questi limiti sta prendendo forte sviluppo una via intermedia tra volontariato e impresa costituita dalle forme di cooperazione sociale.

## 12. *Le responsabilità istituzionali*

### *e le responsabilità gestionali: la recente evoluzione*

Come si è già rimarcato, accanto al tema della alienazione di imprese pubbliche, il vasto dibattito sulle ragioni e sui limiti dell'intervento pubblico nella produzione di beni e servizi, ha riguardato precisamente il quesito prima esposto: quando sono preferibili le soluzioni interne? quando invece è meglio ricorrere alle soluzioni con-



trattuali o tout-court alla regolamentazione? Due osservazioni sono d'obbligo. Le pregiudiziali di carattere ideologico, pur ben presenti nell'elaborazione culturale, hanno fortunatamente perso virulenza nelle soluzioni concrete.

Nei primi decenni del dopoguerra, specie in quei paesi dove è stata dominante la cultura di estrazione laburista o socialdemocratica, anche per l'influenza delle organizzazioni sindacali, si sono privilegiate le soluzioni interne, coltivando l'idea e spesso l'illusione di un gestore pubblico, docile strumento dell'interesse pubblico, ed indiscutibile tutore del cittadino-utente. Al contrario le posizioni liberali in politica e liberiste in economia hanno privilegiato comunque il privato, coltivando anche qui l'idea e spesso l'illusione che l'interesse collettivo non sia altro che la risultante degli interessi individualmente perseguiti.

Tuttavia si può constatare che negli ultimi vent'anni le posizioni del secondo tipo sembrano aver prevalso.

Con molto pragmatismo si può registrare una sorta di slittamento a cascata tra le varie soluzioni giuridico-economiche prima descritte. La gestione diretta, cioè la gestione affidata agli uffici, perde di importanza. Nei commenti alla ricordata Legge n. 142/1990 sulle autonomie locali, la gestione diretta diventa residuale e relegata ai servizi di modesta dimensione e di natura non imprenditoriale. Qualora non ricorrano queste caratteristiche, per il caso di gestioni di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale, lo strumento gestionale indicato dalla legge è la istituzione, ente strumentale, privo di personalità giuridica, ma tuttavia dotato di autonomia negli organi e nei criteri di gestione contabile e finanziaria (Cammelli, 1992).

Parallelo slittamento registra la tradizionale figura di azienda municipalizzata, nata all'inizio del secolo: essa ha subito le conseguenze (Merusi, 1990) dello stretto cordone ombelicale che la legava all'ente proprietario. Da qui nascevano numerose difficoltà gestionali e limitazioni, in particolare, per quanto concerne: l'accesso a fonti di finanziamento esterno; l'ambito territoriale di gestione; la possibilità di stabilire forme di collaborazione con altre imprese, pubbliche e private; l'estensione del campo di attività a settori diversi da quelli affidati; in generale le possibili sovrapposizioni e collusioni tra le finalità dell'ente proprietario e le finalità dell'azienda, con possibili prevaricazioni del primo sulla seconda o possibili "catture" del primo da parte della seconda.

La Legge n. 142/1990 manifesta un progetto di rilancio della for-

mula aziendale, resa definitivamente autonoma, con il riconoscimento della personalità giuridica, qualificata da una maggiore autonomia gestionale garantita attraverso la separazione tra sedi politico-amministrative (ente locale) e gestione dell'impresa pubblica (Cammelli, 1992). Restano quanto meno due aspetti che rendono problematica la separazione tra regolatore e produttore nel caso della nuova azienda municipalizzata: in primo luogo il mandato di norma a tempo indeterminato assegnato dall'ente locale all'azienda, quindi il venire meno di ogni elemento di concorrenza, vuoi all'atto d'inizio della gestione, vuoi a scadenze successive; in secondo luogo la non obbligatorietà di un patto o contratto di programma tra l'ente locale e l'azienda.

Un caso parallelo può essere registrato a livello nazionale: come già ricordato le Ferrovie dello Stato trasmigrano da azienda autonoma, a ente pubblico economico a società per azioni. Analogamente l'ENEL e l'ENI da enti pubblici economici diventano società per azioni a capitale pubblico.

Più complessa la storia e la evoluzione della società per azioni a partecipazione pubblica. Rinviando l'approfondimento di questi aspetti alla letteratura specializzata, basterà qui ricordare un fatto curioso e significativo a riprova di questo processo di slittamento. La versione originaria dell'art. 22 della Legge n. 142/1990, in un rigurgito di fervore pubblico, prevedeva gestioni di servizi pubblici locali mediante società per azioni *a prevalente capitale pubblico*. Questa figura ha sollevato un profluvio di commenti, ferma restando l'interpretazione della dottrina e della giurisprudenza a favore della possibilità di partecipazioni minoritarie da parte dell'ente locale a SpA, ma in tal caso rientranti nel regime della concessione. L'art. 12 della Legge n. 498/1992 consente la costituzione di società per azioni senza prevalente capitale pubblico. Lo slittamento verso la figura della società per azioni a capitale pubblico o misto è certo significativo per le opportunità gestionali che questa forma tipicamente privatistica consente: dal ricorso al mercato dei capitali al rapporto di lavoro, alla facile trasformazione degli assetti proprietari. Restano tuttavia i dubbi già sollevati a proposito della nuova configurazione dell'azienda municipalizzata: quale atto definisce i rapporti tra ente locale e SpA, se, come taluni sostengono, non si rende necessario un rapporto contrattuale, che fissi i reciproci obblighi? Quali elementi di concorrenza, all'inizio dell'attività e nelle fasi successive, vengono introdotti? In definitiva se l'intento è la separazione e la

contrapposizione tra i ruoli di regolatore e di produttore, un possibile sbocco potrebbe essere quello di un regime generalizzato di contratto di concessione, considerato come «l'istituto destinato a rappresentare il terreno su cui le esigenze di trasparenza e di legalità sostanziale sono destinate a trovare un tentativo di soddisfazione nella disciplina del procedimento e nella predeterminazione normativa dei contenuti necessari» (Cammelli, 1992).

Un tale rapporto contrattuale dovrebbe necessariamente prevedere due elementi essenziali, per caratterizzare la separazione tra regolatore e produttore: la concorrenza nell'offerta e la scadenza dell'affidamento del servizio. Ovvero un secondo possibile sbocco potrebbe essere il superamento, mediante atto di dismissione, del regime di riserva, visto come espressione di un potere "acquisitivo" della pubblica amministrazione, attraverso cui si afferma una sorta di dominio eminente dell'ente pubblico.

Si avrebbe di conseguenza la confluenza di ampi settori dei servizi pubblici nel regime della regolamentazione.

Così nella esperienza degli Stati Uniti e più recentemente in quella inglese (Kay e Vickers, 1990) «potere pubblico e interessi produttivi sono in autentico conflitto, dimodoché il primo riesce più frequentemente a farsi portavoce degli interessi degli utenti, specie di quelli meno organizzati e protetti. Il potere pubblico, libero del peso della gestione, può interferire nella vita delle industrie erogatrici dei servizi di pubblica utilità molto più di quanto non lo facessero prima i ministri di indirizzo e controllo rispetto alle imprese pubbliche» (Cassese, 1992).

Qui il nostro ventaglio si chiude: la privatizzazione delle imprese pubbliche e una più forte capacità di regolamentazione pubblica sono lo sbocco al capo estremo del processo di slittamento descritto.

### 13. *La separazione tra regolatore e produttore: perché e quando?*

Nel paragrafo precedente si è cercato di descrivere come, vuoi nella normativa che individua gli strumenti giuridico-economici di gestione vuoi nelle scelte concretamente operate, emergano spiccate tendenze verso una maggiore indipendenza, separazione e contrapposizione tra regolatore e produttore. Viene spontanea la domanda perché questo è avvenuto e avviene? La risposta la possiamo trovare

nelle affermazioni seguenti (Recktenwald, 1982): impiegando molto tempo e inventiva, gli economisti hanno costruito una sofisticata teoria dei fallimenti e delle insufficienze del mercato. Essa è servita come giustificativo degli interventi pubblici nel mercato, ovvero per sostituire lo Stato al mercato, tuttavia senza conoscere la risposta ad una domanda cruciale: lo Stato utilizza le risorse, per loro natura limitate, in modo più efficiente del mercato?

Come si è ricordato più sopra, a proposito della svolta culturale degli anni Settanta, è precisamente su questo quesito che sono fiorite le più diverse scuole di pensiero, aventi in comune la preoccupazione di rimarcare i "fallimenti dello Stato": le teorie economiche delle istituzioni, della burocrazia, dei diritti di proprietà, delle scelte collettive, costituiscono le principali posizioni che hanno sposato questi indirizzi.

Rinviando ad altra sede l'esame di queste visioni, basterà ricordare alcuni elementi di facile percezione per motivare le riserve, sollevate dai modi di gestione "interni" alla pubblica amministrazione, ed in particolare delle gestioni direttamente assolte dagli uffici pubblici:

- il modo di operare della pubblica amministrazione è fortemente dominato da preoccupazioni di garantismo formale e mal si presta a gestioni, il cui obiettivo è l'efficacia dei risultati, l'efficienza e l'economicità;
- le caratteristiche tipiche dei processi di produzione/gestione pubblica sembrano essere poco compatibili con un'efficace ed efficiente azione imprenditoriale. Ne citiamo alcune: rigidità procedurali; maggiori spinte corporative; maggiore permeabilità all'influenza delle rendite politiche e sindacali; difficoltà di reperire personale specializzato; difficoltà di introdurre elementi di responsabilizzazione, di premio e di penalizzazione;
- gli obiettivi di un ente pubblico possono essere diversi da quelli strettamente riconducibili all'attività aziendale: quest'ultima avrà come preoccupazione la produzione del servizio in condizioni di efficacia, efficienza ed economicità. Gli enti pubblici possono o devono aver presenti anche obiettivi di equità, e, per quello che riguarda lo Stato, obiettivi di governo dell'economia nel suo complesso;
- sono infine note le difficoltà della pubblica amministrazione nel procurarsi risorse manageriali e finanziarie, specie per i servizi a carattere imprenditoriale;
- più in generale manca nelle soluzioni della produzione pubblica



ogni elemento di competizione. Si è visto come di norma anche le soluzioni di azienda municipalizzata o di società per azioni a capitale pubblico non prevedano scadenze di mandato e competizione nell'offerta, come nel caso dei contratti di concessione. Da questa situazione difficilmente nascono stimoli all'innovazione.

Questi sono gli elementi che entrano in gioco nella produzione dei servizi pubblici, che tanto più pesano, ovviamente, quanto più ci si sposta verso l'estremo, cioè la gestione diretta da parte degli apparati. Stando così le cose, non sarebbe preferibile un generalizzato e indiscriminato orientamento a favore delle soluzioni contrattuali esterne, o addirittura a favore delle soluzioni produttive più o meno pervasivamente regolamentate? In altre parole, non sarebbe meglio affidare a imprese, pubbliche o private, in competizione regolamentata, qualsivoglia tipo di servizio, dall'esercito, alla sanità, agli acquedotti, alle telecomunicazioni?

La risposta a questo quesito è, sia nell'analisi teorica, sia nelle politiche, negativa. Su quali elementi si fondano i dubbi di un generalizzato spostamento verso forme via via più privatistiche? La risposta a questo quesito, che è cruciale per il problema dei servizi pubblici, si è negli ultimi decenni grandemente avvalsa degli sviluppi intervenuti in un altro campo dell'analisi economica, vale a dire nel campo dell'economia dell'impresa. Questo sviluppo ha preso il nome di teoria dell'organizzazione (per un'ottima antologia si veda Brosio, 1989). In termini estremamente banalizzati il quesito fondamentale è il seguente: perché e quando un imprenditore preferisce dare vita ad una organizzazione di impresa, con lo svolgimento all'interno di essa di certi processi e attività, in alternativa al ricorso a transazioni esterne con altri operatori del mercato per far svolgere le stesse operazioni? In altre parole, perché dovrebbe preferire il fare in proprio oppure il comprare all'esterno (o come si dice nel dilagante gergo, *make or buy*)? (Per una lucida rassegna di questi temi si veda Moe, 1984; per una più specifica applicazione al settore pubblico, Borcharding, 1981). Quali insegnamenti si possono trarre per la scelte produttive del settore pubblico che stiamo discutendo?

Vediamo in sintesi gli insegnamenti, che possiamo trarre da queste analisi dell'impresa e delle organizzazioni, e conseguentemente i criteri che possono orientare le scelte in una direzione piuttosto che in un'altra.

Lo Stato, e gli enti pubblici in genere, potrebbero preferire con

ogni probabilità la soluzione contrattuale con un'impresa esterna quando le caratteristiche del fornitore (reputazione, onestà, capacità, dotazione di mezzi organizzativi e finanziari) sono ben conosciute.

La conoscenza del fornitore esterno (privato o pubblico) è necessaria per ridurre il pericolo di trovarsi in casa fornitori inefficienti e inaffidabili: insomma che barino nel nascondere le proprie caratteristiche negative. Purtroppo non sempre le procedure di gara pubblica consentono di escludere imprese fornitrici, che in seguito, una volta affidata la fornitura, non diano i risultati attesi. In secondo luogo è indispensabile che lo Stato sia in grado di sorvegliare e controllare le prestazioni rese dal fornitore. Questo è tanto più difficile quando non si tratti di una fornitura puntuale, ad esempio un'opera pubblica, ma di una gestione che si protrae nel tempo, e quindi soggetta a possibili variazioni nel rendimento dell'impresa: insomma la questione centrale concerne la valutabilità e la misurabilità dell'attività del privato contraente (Fraschini, 1993).

La capacità del produttore privato di imbrogliare le carte e di interpretare in maniera opportunistica i termini contrattuali aumenta poi con la complessità del contratto. Entrambi i casi, la scelta dell'impresa fornitrice esterna e la sorveglianza sulla sua condotta nell'esecuzione del contratto, comportano la creazione di una burocrazia interna, che, in relazione alla complessità del contratto, rischia di rivaleggiare in dimensione e costi con gli apparati di produzione pubblica interna, che si vogliono soppiantare con rapporti contrattuali esterni.

Insomma la produzione privata di servizi pubblici richiede, per evitare comportamenti di imbroglio da parte del privato:

- a) una specificazione del programma di servizio pubblico e contratto tale da rendere possibile il controllo;
- b) un controllore motivato.

Da queste brevi osservazioni si comprende come possa valere il parallelo tra la scelta del soggetto pubblico (soluzione produttiva interna ovvero soluzione contrattuale esterna oppure regolamentazione) con la scelta dell'imprenditore (ricorso alla propria organizzazione di impresa ovvero ricorso a fornitori esterni presenti sul mercato).

Accanto a questi motivi essenziali di scelta, altri elementi entrano in gioco. Ne citiamo tre:

- in primo luogo la presenza di poche imprese che si offrono come



contraenti costringe l'ente pubblico a negoziare con un numero limitato di produttori, i quali dopo un primo adattamento vengono a disporre di conoscenze e di capacità così specializzate da rendersi insostituibili: insomma in occasioni di possibili rinnovi delle convenzioni, lo Stato o l'ente pubblico vengono a trovarsi in una situazione di reale svantaggio. Questo problema - detto dei piccoli numeri di fornitori - costituisce un'ulteriore riserva sulle soluzioni esterne;

- in secondo luogo la scelta tra il fare (*make*) e il comprare (*buy*) non ha lo stesso significato per un'impresa e per un ufficio pubblico: le preoccupazioni per l'efficienza economica di un imprenditore sono diverse dalle motivazioni del politico, che, nelle interpretazioni correnti più ciniche, sarà soprattutto orientato ad assicurarsi la rielezione. In altre parole emerge il problema della maggiore o minore rispondenza del politico verso il suo elettorato. Inoltre i sistemi di premi e penalizzazioni, interni ad un'impresa, potranno essere diversi da quelli esistenti in una struttura burocratica: entrano in gioco i modi con cui i politici possono controllare i burocrati, e a sua volta le motivazioni dei comportamenti burocratici.

All'estremo più perverso vi è il caso che le soluzioni contrattuali aumentino il rischio che il controllore venga corrotto dal controllato (secondo l'antico detto «*quis custodiet ipsos custodes?*»), o anche semplicemente "catturato" (ma questa seconda ipotesi ricorre anche per il caso dell'impresa pubblica);

- in terzo luogo molti servizi pubblici - si pensi alla scuola, alla sanità, all'assistenza - hanno forti implicazioni redistributive: l'accesso gratuito o semigratuito costituisce una sorta di contributo in natura per i meno abbienti, specie se attuato non verso la generalità dei cittadini ma tramite politiche selettive e discriminatorie.

Queste, secondo un diffuso consenso, sono più facilmente attuabili e accettabili se praticate da strutture pubbliche. Quest'ultima riflessione, concernente le diverse caratteristiche dei servizi pubblici, ci porterà ad alcuni importanti approfondimenti successivi.

Per concludere due saranno gli elementi da tenere presenti nella scelta tra soluzioni produttive interne al settore pubblico o esterne: in primo luogo la maggiore o minore complessità del rapporto con il privato esterno, cioè le difficoltà, e i conseguenti costi, di selezione, contrattazione, sorveglianza, controllo e applicazione degli accordi, ed in secondo luogo la rilevanza o meno degli aspetti redistributivi.

#### 14. *Una importante distinzione: servizi reali e servizi personali*

A questo punto diventa importante tenere conto della diversa natura dei servizi pubblici. Prenderemo in considerazione quelli di maggiore rilevanza per gli enti locali: i servizi reali e i servizi personali. Non toccheremo qui i servizi o le funzioni cosiddette istituzionali (difesa, ordine pubblico), ma i ragionamenti, prima esposti si applicano anche a queste attività.

##### *A) I servizi "reali": il ruolo di imprese competitive*

Alla luce delle riflessioni sopra esposte risulterà chiaro al lettore che non sarà possibile addivenire a scelte produttive omogenee e unidirezionali data la grande varietà di servizi. Certo l'esistenza o meno di una forte capacità di controllo e di regolamentazione, ovvero la presenza o meno di operatori privati fortemente motivati a difendere la propria reputazione sul mercato potrà influire nel far orientare le scelte secondo il ventaglio di soluzioni prima indicato. Tuttavia sembra abbastanza chiaro che una possibile discriminante sia costituita dalla tipologia dei servizi.

La Legge n. 142/1990 introduce la distinzione tra servizi a rilevanza economica e imprenditoriale e servizi sociali. Questa distinzione ha sollevato alcune controversie tra i giuristi. Secondo una interpretazione (Caja, 1992), i servizi a carattere imprenditoriale non sarebbero altro che i servizi pubblici industriali e commerciali. Secondo altri il carattere imprenditoriale è dato soprattutto dalla qualificazione economica dell'attività, in quanto creatrice di ricchezza (Cavallo Perin, 1993).

Per gli economisti, anche ai fini delle riflessioni che qui vengono prodotte, una utile distinzione è tra servizi "reali" e servizi "personali". Immediatamente si può cogliere che questa distinzione meglio collima con la prima delle classificazioni giuridiche prima indicate.

Il primo tipo di servizi concerne attività e prestazioni «legati in qualche misura al territorio, all'attrezzatura di una determinata area territoriale. Accanto alle funzioni connesse al governo del territorio, si devono ricomprendere le attività relative alla viabilità, ai trasporti, allo smaltimento rifiuti, al disinquinamento, alla valorizzazione, gestione, distribuzione e depurazione delle risorse idriche e delle fonti energetiche» (IRES, 1993/b).

Grosso modo sono usate per questi servizi altre definizioni, come

servizi tecnici, o servizi di pubblica utilità (*public utilities* nella definizione inglese). Per lo più sono servizi a "rete" (IRES, 1993/b, in particolare cap. II). Si tratta di servizi, la cui prestazione è più facilmente assimilabile alle attività delle imprese industriali. Il loro prodotto è di norma facilmente valutabile nella quantità e nella qualità. Pure la domanda di tali servizi è agevolmente misurabile. Essi sono suscettibili di recepire una organizzazione, una contabilità e una mentalità di tipo industriale. Qualificazione professionale, specializzazione tecnica, capacità di progettazione negli investimenti, dimensioni operative sufficientemente ampie, capacità di accesso al mercato dei capitali, attitudine di risposta alle innovazioni tecnologiche sono alcuni elementi che qualificano la nozione di impresa.

È questo un campo dove lo spazio di innovazione produttiva è particolarmente vasto e necessario nel nostro paese. Infatti la presenza di soluzioni produttive con le caratteristiche di impresa è nel caso dei servizi pubblici "reali" degli enti locali particolarmente limitata. Accanto ad imprese di grande reputazione e competitività internazionale nella costruzione di opere e infrastrutture, e fatta eccezione per alcune rimarchevoli presenze settoriali di imprese a capitale pubblico, misto, o privato, o di aziende municipalizzate, non si è sviluppato un settore industriale capace di recepire una cultura della gestione di questi servizi pubblici locali, confrontabile, ad esempio, con l'esperienza delle grandi concessionarie presenti in Francia (Da Molo, 1992; Massarutto, 1993).

Questo è avvenuto soprattutto per l'inerzia da parte delle amministrazioni locali nell'attivare una domanda in questa direzione. La gestione di questi servizi, al fine del loro risultato, comporta alcune scelte strategiche, che riguardano:

a) gli aspetti dimensionali delle gestioni. Si tratta infatti di servizi che fortemente risentono di economie di scala. Sono inoltre tipicamente servizi che meglio si prestano ad essere gestiti su vaste aree;

b) il carattere monoservizio o pluriservizio delle gestioni, vale a dire la valutazione circa la presenza di cosiddette economie di scopo;

c) l'integrazione o la separazione tra il soggetto regolatore e il soggetto produttore. Su questo tema ci siamo a lungo soffermati: ed è a proposito di questi servizi che possono più facilmente sussistere le condizioni favorevoli per la separazione e la contrapposizione tra produttore e regolatore, vale a dire a favore di soluzioni produttive contrattuali (concessione) o regolamentate. In definitiva è su questo aspetto e per questi servizi che è più pertinente, che non per il caso

dei servizi sociali, l'opzione tra pubblico e privato, o se si vuole essere più precisi, tra soluzioni interne o collegate alla pubblica amministrazione e soluzioni esterne aventi più marcate caratteristiche di impresa;

d) la creazione di entità terze, nella forma di agenzie o di *Authorities*, indipendenti sia rispetto all'ente locale, che deve assicurare il servizio, sia rispetto al produttore/impresa, e dotate di elevate competenze tecniche, a cui affidare la regolamentazione del mercato, ed in particolare la regolamentazione delle tariffe, la protezione dell'utenza e il controllo dell'efficienza produttiva.

In ogni caso un punto, su cui gli analisti concordano, è che i risultati di efficienza e di qualità del servizio sono più l'esito della struttura del mercato (concorrenziale o non-concorrenziale) che la conseguenza della struttura organizzativa (pubblica o privata): la presenza di elementi di concorrenza, anche potenziale, può rivelarsi un fattore di gran lunga più importante di quel che non siano le scelte organizzative o istituzionali (Voytek, 1991).

### *B) I servizi "personali"*

Sono quelli che vengono normalmente definiti come servizi sociali, tra essi: l'istruzione, la sanità, l'assistenza, l'edilizia pubblica, le attività culturali. Più difficile decidere dove collocare gli impianti sportivi. Come si vede le nostre classificazioni si basano più sulla prevalenza di certi elementi che non su chiare e definite connotazioni. Quali i caratteri dei servizi personali o sociali che dir si voglia? Innanzitutto la loro importanza sotto il profilo equitativo e quindi redistributivo.

Come si è già detto, questi servizi sono stati e sono il cuore dello Stato sociale o *Welfare State*. Nella più parte dei paesi industrializzati lo Stato sociale si è manifestato vuoi attraverso erogazioni in denaro, come pensioni e sussidi, vuoi attraverso i servizi sociali.

Questi secondi rappresentano il momento della redistribuzione in natura, cioè mediante prestazioni in beni, come i medicinali, ma per lo più in attività personali di cura, di formazione etc.. Il loro accesso è garantito in forma gratuita o semigratuita, a seconda dei casi, alla universalità dei cittadini, si pensi ai sistemi di Servizio sanitario nazionale, tipici della Gran Bretagna o dell'Italia, ovvero a gruppi di meno abbienti, sulla base, come si ricorderà, della valutazione della condizione economica.

Questi intenti redistributivi hanno soprattutto motivato il finanziamento pubblico, cioè la gratuità o la semigratuità, rispetto al finanziamento privato, cioè a carico dell'utente. Si potrà far osservare che anche i trasporti pubblici, pur avendo caratteristiche di servizio industriale, hanno una valenza redistributiva, per cui la tariffa inferiore al costo trova in questo elemento una delle sue giustificazioni. Assai più controverso è il problema successivo che, nel percorso logico qui seguito, risiede nel chiederci se per questi servizi siano più giustificabili soluzioni produttive più orientate verso le forme interne della produzione pubblica, ovvero verso forme esterne, cioè quelle contrattuali con privati, quali concessione o appalto, buoni/sussidio, o quelle basate sulla regolamentazione. La questione è altamente controversa, anche per le forti influenze di carattere ideologico, si pensi al caso dell'istruzione. Avendo in questa trattazione soprattutto privilegiato l'attenzione sui servizi di tipo "reale", ci limiteremo a riportare le riflessioni più ricorrenti per quanto concerne la produzione e la gestione dei servizi sociali.

Innanzitutto, oltre agli aspetti meritori di tipo redistributivo, si assommano in taluni di questi servizi numerose situazioni che abbiamo visto più sopra caratterizzare l'incapacità del mercato di funzionare. Il caso più esplorato è quello dell'assistenza sanitaria (Drummond, 1981; Clerico, 1984). Molti aspetti dell'assistenza sanitaria rivestono il carattere di bene pubblico, come la ricerca e la prevenzione. Fenomeni di esternalità sono presenti nei comportamenti delle persone, come la decisione di vaccinarsi o di non vaccinarsi rispetto a malattie infettive. Entrano spesso in gioco situazioni di emergenza, ad esempio ricorso al pronto soccorso, che non possono essere affidate alla previdenza e preveggenza individuale.

In molti casi è difficile fare affidamento sulla razionalità del consumatore, considerata come capacità di essere pienamente informati sui vantaggi e svantaggi delle proprie decisioni: un soggetto può ignorare di essere malato o, pur sapendolo, può trascurare le cure necessarie.

Tutti questi elementi non aiutano gran che ai fini del nostro tema: scelta produttiva interna o esterna. Anzi in molti casi è difficile contestare gli aspetti di impresa di una struttura come un ospedale. Citiamo un profilo per tutti: il finanziamento delle attrezzature ad alta tecnologia. Tuttavia entrano in gioco altri fattori, che si richiamano al tema cruciale della controllabilità dei prodotti e dei comporta-



menti di un fornitore privato, cui il soggetto pubblico volesse commissionare la produzione di un servizio sociale.

In primo luogo per questi tipi di servizio gli eventuali contratti con fornitori esterni difficilmente sarebbero in grado di specificare le caratteristiche quantitative e qualitative delle prestazioni richieste. Tipicamente si tratta di servizi il cui prodotto può solo essere valutato posteriormente sulla base dell'esperienza. I contratti potrebbero al più essere stipulati in termini di ore di assistenza, ore di insegnamento: il controllo di efficienza spesso si esaurisce nell'esame del costo dei fattori impiegati, cioè degli *input*, mentre la valutazione della qualità del servizio è sempre altamente problematica. Nel caso dell'istruzione è forse più facile predeterminare gli standard qualitativi e sottoporre a verifica i risultati: ad esempio attraverso esami condotti da commissioni esterne. Assai più difficile condurre tali verifiche nei servizi assistenziali, e ancora di più per quanto riguarda le prestazioni sanitarie. Proprio a questo proposito la sanità continua ad essere un campo particolarmente fertile di riserve sulle produzioni privatistiche: esse ci sono suggerite dagli sviluppi dell'analisi economica, in particolare dalla già ricordata teoria dell'informazione. La struttura sanitaria ed il medico, in particolare, sono i soggetti, che interpretano per conto del paziente il suo bisogno di prestazioni: in un certo senso essi esprimono la domanda di cura. Ma al tempo stesso sono spesso i soggetti che forniscono le prestazioni: in ambito privato, cioè di mercato, sensibile ai profili di incentivazione e disincentivazione economica, tale offerta potrebbe orientarsi non già secondo un'ottimalità terapeutica, ma anche secondo criteri di convenienza economica: per esempio praticando prestazioni o eseguendo esami non necessari, ovvero evitando interventi rischiosi. L'economia sanitaria ha ampiamente spiegato come elementi, quali chi paga (il paziente, o un terzo pagatore, come l'assicurazione, o il bilancio pubblico), come si paga (a forfait, a compenso fisso, a singola prestazione) influiscano sensibilmente nei comportamenti di prescrizione di cure da parte del medico.

## 15. *Alcune riflessioni conclusive*

Vi sono alcune conclusioni, il cui accoglimento è piuttosto diffuso, a proposito di questa riflessione su pubblico e privato. È opinio-



ne comune che gli incentivi alla efficienza interna siano minori quanto più il soggetto produttore è integrato nella struttura della pubblica amministrazione (Bognetti, 1990), per i numerosi motivi prima indicati, primo fra tutti la prevalente preoccupazione delle procedure sui risultati. Sotto questo profilo gli enti pubblici, dotati di propria autonomia organizzativa, e in misura via via più marcata, le imprese pubbliche e le imprese miste sono di norma più sensibili ai segnali di mercato lanciati dalla propria utenza rispetto alle gestioni dirette. In definitiva quanto più forte è la de-integrazione tanto più si approssima la soluzione del contratto di fornitura esterna (Borchering, 1981). Lo spostarsi verso questo lato del ventaglio delle soluzioni produttive è tanto più necessario quanto più un servizio esiga una struttura di impresa per essere gestito, e quindi sia utile la separazione tra regolatore e produttore.

Tuttavia quando i beni e i servizi domandati siano difficili da definire, quando sia difficile valutare gli elementi di prodotti complessi, quando sia difficile stipulare contratti e misurare e controllare le prestazioni del fornitore, quando il processo produttivo non sia ben conosciuto sia dall'ente pubblico sia dal fornitore, in modo tale da imporre una continua comunicazione e rinegoziazione, le soluzioni produttive su base contrattuale o di regolamentazione presenteranno obiezioni e riserve. Quattro i problemi fondamentali concernenti le soluzioni contrattuali: a) le offerte iniziali per iniziare la produzione; b) la qualità delle prestazioni; c) il rischio di minori servizi rispetto a quelli attesi; d) la corruzione (Pack, 1987).

Queste considerazioni di carattere generale vanno, a nostro avviso, brevemente commentate alla luce di una serie di esperienze già compiute. Da qualche tempo nel nostro paese, con particolare accelerazione in periodi recenti, si fa un gran parlare di accentuare gli elementi privatistici e di mercato nel settore pubblico. Si è rilevato, all'inizio di queste pagine, che, in particolare gli enti locali si sono dimostrati alquanto lenti nell'adottare innovazioni in questa direzione.

Le stesse prudenti prescrizioni della Legge n. 142/1990 non sembrano avere avuto rilevanti e diffuse applicazioni.

Per questo può essere istruttiva la lettura dell'esperienza già fatta in questo senso in altri paesi, in particolare nei paesi nordici, e segnatamente in Gran Bretagna. Non intendiamo tanto riferirci alle modificazioni intervenute, nel senso di privatizzazioni regolamentate nel comparto dei servizi di tipo reale, cioè in quei servizi in

cui le soluzioni esterne o di regolamentazione si prestano più facilmente ad essere adottate (per un quadro recente Dunsire, 1990). Ad esse si fa più specifico riferimento in altra parte di questo scritto.

Intendiamo brevemente soffermarci sulle modificazioni introdotte nel cuore stesso della pubblica amministrazione, cioè per quelle attività istituzionali o per quei servizi sociali, a cui va la preferenza per soluzioni interne, come sopra si è spiegato. (Per un quadro aggiornato e problematico si veda Steward and Walsh, 1992). In Gran Bretagna il processo di modificazione ha toccato i più diversi comparti del settore pubblico: dall'amministrazione centrale, a quella locale, ai grandi settori di intervento pubblico, quali l'assistenza sociale, la pubblica istruzione, la sanità (per quest'ultimo settore si vedano i saggi contenuti in France, 1990; 1994).

Esaminiamo brevemente i caratteri di queste innovazioni. Uno dei punti cardine è la separazione tra la figura dell'acquirente dei servizi, cioè dell'ente pubblico che deve decidere quali sono i servizi da assicurare alla popolazione, e la figura del fornitore/produttore. La novità di questa soluzione è che la separazione non solo avviene tra l'ente pubblico e un fornitore privato esterno, come nel caso di appalto o di concessione. Essa può verificarsi anche all'interno del settore pubblico: è il cosiddetto meccanismo dei mercati interni (come potrebbe verificarsi in un prossimo futuro tra una Usl/azienda e più ospedali/aziende come conseguenza della recente riforma del Servizio sanitario italiano).

Di qui nascono numerose conseguenze: la diffusione di accordi di tipo contrattuale anche all'interno dei vari comparti del settore pubblico, con determinazione dei livelli di *performance*, cioè degli standard di servizio; l'attenzione al cittadino/utente, per cui gli standard di servizio devono includere «la cortesia e la disponibilità del personale, la diligenza nel soddisfare i diritti degli utenti, e l'impegno ad agire tempestivamente, misurabile in termini di tempi di risposta e di attesa» (Cabinet Office, 1991); la separazione tra organi e processi di decisione politica e organi e processi di decisione manageriale; la flessibilità delle condizioni salariali e lavorative (per un recente aggiornamento, si veda Balassone, 1994). In questa direzione si veda la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994 dettante principi sull'erogazione dei servizi pubblici.

Tuttavia queste innovazioni in senso privatistico applicate al set-

tore pubblico non vanno esenti da riserve, più o meno marcate. Talune posizioni sono di scetticismo radicale: troppo facilmente si presuppone «che il settore privato rappresenti la modernità e quello pubblico l'arretratezza (...) L'immagine del settore privato che viene presentata si fonda raramente sull'osservazione empirica del suo effettivo funzionamento. Al contrario si basa su come dovrebbe funzionare secondo i manuali introduttivi di amministrazione aziendale» (Olsen, 1987).

Si sono esaminati in precedenza i limiti e le difficoltà dell'amministrare mediante contratti esterni, della separazione tra committente e fornitore, del controllo della performance. Non poche riserve solleva il meccanismo dei mercati interni, che rischia di diventare un mercato dei produttori, piuttosto che dei consumatori (per alcune riflessioni sui mercati interni nella sanità si veda Granaglia, 1993).

Infine viene ritenuta ambigua la concezione del cittadino visto come cliente, come consumatore. La visione del cittadino come cliente dei servizi pubblici ha il merito di obbligare le organizzazioni pubbliche a sentirsi più responsabilizzate verso coloro che sono destinatari del servizio. Tuttavia la coincidenza dell'utente con il cittadino è portatrice di numerosi guasti (Merusi, 1990): in primo luogo perché l'organizzazione dei pubblici servizi non deve necessariamente seguire il modulo politico-amministrativo, che comporta la prevalenza del modello politico su quello economico-aziendale. In secondo luogo perché le prestazioni dei pubblici servizi non possono essere assimilati ai diritti assoluti, come quelli di libertà, in quanto la loro erogazione è condizionata dalle risorse finanziarie disponibili. Infine perché è proprio della vocazione del settore pubblico l'esercizio di atti di coercizione, di arbitrato, di razionamento, di selezione: l'ente pubblico può dover razionare l'erogazione del servizio, selezionare gli aventi diritto, imporre a individui o a collettività ristrette divieti o obblighi secondo finalità pubbliche più generali.

Il messaggio finale di queste riflessioni ci riconduce al tema di fondo da cui siamo partiti.

Se certamente è da privilegiare una maggiore libertà di scelta degli individui e una riduzione delle dosi di dirigismo e di paternalismo, tramandateci dal passato, restano immutati i punti di forza che la pubblica amministrazione deve tutelare, e precisamente l'equità, la responsabilità, l'imparzialità e la salvaguardia dei più ampi interessi pubblici tra diverse collettività e tra generazioni.

Ci sia consentito chiudere con una citazione:

(...) nella vera privatizzazione, il ruolo dello Stato è soltanto ridotto: esso non scompare. Quello che viene lasciato è solo la parte più facile dell'intero lavoro: il fare. L'ideazione, la progettazione, l'individuazione degli obiettivi, la fissazione degli standard, il controllo della performance, la valutazione e la correzione restano tutte allo Stato. Se tali funzioni vengono male espletate, l'interesse pubblico ne soffrirà e, in genere ne soffriranno anche le imprese. Questo è il motivo per cui la privatizzazione non costituisce la panacea all'incompetenza dello Stato. (Sundquist, 1984)

## Riferimenti bibliografici

- ACIR (1962), *Alternative Approaches to Governmental Reorganization in Metropolitan Areas*, Washington D.C..
- BADELT C. (1984), *New Concept for the Supply of Government Services*, in HANUSCH H. (ed.), *Public Finance and the Quest for Efficiency*, International Institute of Public Finance, Wayne State University Press, Detroit [trad. ital. in PETRETTO S. (a cura di) (1985), *Efficienza e produttività nella pubblica amministrazione*, «Quaderni di Amministrazione pubblica», FORMEZ, Napoli].
- BALASSONE F. (1994), *Finanziamento e produzione di servizi pubblici: il sistema dei "quasi mercati"*, in «Economia pubblica», n. 6.
- BOGNETTI G. (1990), *Il problema della forma istituzionale nella prestazione dei servizi pubblici*, in GIARDINA E. (a cura di), *Impresa pubblica, privatizzazione e regolamentazione*, SIEP, Franco Angeli, Milano.
- BORCHERDING T.E. (1981), *Toward A Positive Theory of Public Sector Supply Arrangements*, in PRITCHARD J.R.S. (ed.), *Crown Corporation in Canada*, Butterworth [trad. ital. in BROSIO G. (a cura di) (1989), *La teoria economica dell'organizzazione*, FORMEZ, il Mulino, Bologna].
- BROSIO G. (a cura di) (1989), *La teoria economica dell'organizzazione*, FORMEZ, il Mulino, Bologna.
- BROSIO G. (1993), *Economia e finanza pubblica*, Nis, Roma.
- BRUDNEY J.L. (1993), *Volunteer Involvement in the Delivery of Public Services. Advantages and Disadvantages*, in «Public Productivity and Management Review», n. 3 [trad. ital. in «Problemi di Amministrazione pubblica», FORMEZ, n. 2, 1994].
- BUGLIONE E. e FRANCE G. (1990), *La promozione della funzionalità nelle istituzioni pubbliche: il caso del governo locale*, Consiglio Nazionale delle Ricerche, Istituto di Studi sulle Regioni, Giuffrè, Milano.
- CABINET OFFICE (1991), *The Citizen's Charter*, CM 1599, HMSO, London.
- CAIA G. (1992), *Assunzione e gestione dei servizi pubblici locali di carattere industriale e commerciale: profili generali*, in «Regione e governo locale», n. 1/2, febbraio-aprile.
- CAMMELLI M. (1992), *I servizi pubblici nell'amministrazione locale*, in «Le Regioni», n. 1, febbraio.
- CASSESE S. (1992), *La regolamentazione dei servizi di pubblica utilità in Italia*, in «L'industria», aprile-giugno, n.2.
- CAVALLO PERIN R. (1993), *Comuni e province nella gestione dei servizi pubblici*, vol. I, Jovene, Napoli.
- CHIANCONE A. e OSCULATI F. (a cura di) (1993), *Il merito della spesa pubblica*, Atti della Conferenza SIEP, Franco Angeli, Milano.
- CHIRI S. (1989), *Privatizzazioni: tipologia, razionalità economica, principali esperienze*, in «Contributi all'analisi economica», Banca d'Italia, n.5.
- CLERICO G. (1994), *Economia della salute*, CRESA, Franco Angeli, Milano.
- COSCIANI C. (1991), *Scienza delle Finanze*, UTET, Torino.



- CROZET Y. (1991), *Analyse économique de l'Etat*, Colin, Paris.
- DA MOLO C. (1992), *Intervista su città e servizi*, Laterza, Bari.
- DENTE B., KJELLBERG F. (1988), *The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganization in Western Democracies*, Sage, London.
- DENTE B. (1989), *Del governare la metropoli: obiettivi sostanziali e strumenti istituzionali*, in «Stato e mercato», n. 26, agosto.
- DESIDERI C. (1990), *Servizi pubblici imprenditoriali. Riserva e regolazione del servizio telefonico*, Milano.
- DE VALLES A. (1930), *I servizi pubblici*, in ORLANDO V.E. (a cura di), *Primo Trattato Completo di Diritto amministrativo italiano*, vol. VI, parte I, Milano.
- DRUMMOND M.F. (1981), *La valutazione economica dei sistemi sanitari*, Franco Angeli, Milano.
- DUNSIRE A. (1990), *The Public/Private Debate: Some United Kingdom Evidence*, in «International Review of Administrative Sciences» [trad. ital. in PENNELLA G. (a cura di) (1992), *Regolazione e/o privatizzazione*, FORMEZ, il Mulino, Bologna].
- FAZZI L. (1994), *Affidamento di servizi sociali ad agenzie nonprofit: problemi e prospettive*, in «Economia pubblica», n. 6.
- FERRARI G. F. (1989), *Aspetti e problemi istituzionali*, in BOGNETTI G. e MAGNANI I. (a cura di), *I servizi pubblici locali tra equità ed efficienza*, CIRIEC, Franco Angeli, Milano.
- FONDAZIONE G. AGNELLI (1979), *Istruzione e intervento pubblico: la proposta dei "vouchers"*, Torino.
- FORTE F. e MARCHESE C. (1984), *Prezzi pubblici e tariffe*, Giuffrè, Milano.
- FORTE F. (1993), *Principi di Economia pubblica*, Giuffrè, Milano.
- FRANCE G. (a cura di) (1990), *Il Libro bianco "Al servizio dei pazienti": la riforma del Servizio sanitario britannico. Una valutazione italiana*, CNR, Istituto di Studi sulle Regioni, Roma.
- FRANCE G. (a cura di) (1994), *Concorrenza e servizi sanitari*, CNR, Istituto di Studi sulle Regioni, Roma.
- FRASCHINI A. (1993), *Il contracting-out nella gestione dei servizi pubblici locali*, in «Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze», n. 1.
- GRANAGLIA E. (a cura di) (1993), *Privatizzazioni e Servizio sanitario nazionale: alcune riflessioni a proposito dei mercati interni*, Politeia, Bibliotechne, Milano.
- HELM D. (1992), *I confini economici dello Stato*, in PENNELLA G. (a cura di), *Regolazione e/o privatizzazione cit.*
- IRES (1991), *Rapporto sull'economia pubblica locale in Piemonte*, Istituto ricerche economico-sociali del Piemonte, Torino.
- IRES (1993/a), *Individuazione dei beneficiari di politiche pubbliche in base alla condizione economica*, Istituto ricerche economico-sociali del Piemonte, Torino.
- IRES (1993/b), *Uscire dal labirinto: studi per l'attuazione della riforma delle*

*autonomie in Piemonte*, Istituto ricerche economico-sociali del Piemonte, Rosenberg & Sellier, Torino.

KAHN A.E. (1971), *The Economics of Regulation*, Wiley & Sons, Chichester.

KAHN A.E. (1992), *Regolamentazione e concorrenza nelle imprese di pubblica utilità: un inquadramento teorico*, in «L'industria», aprile-giugno, n. 2.

KAY J., VICKERS J. (1990), *Regulatory Reform: An Appraisal*, in MAJONE G. (ed.), *Deregulation or Re-Regulation? Regulatory Reform in Europe and the United States*, Printer Publ., London [trad. ital. in PENNELLA G. (a cura di) (1992), *Regolazione e/o privatizzazione cit.*].

KLEIN R. (1984), *Privatization and the Welfare State*, in «Lloyds Bank Review», n. 151.

LUCHAIRE Y. (1991), *Les modes de gestion des services publics locaux*, in «Revue française d'administration publique», n. 60, octobre-décembre [trad. ital. in «Problemi di Amministrazione pubblica», FORMEZ, n. 2, 1993].

MARCHAND J. et TULKENS H. (1979), *Quel sens donner aux tarifs publics*, in «Annales de l'Economie publique, sociale et cooperative», n. 3.

MARCHESE C. (1989), *La teoria economica e l'esperienza italiana*, in BOGNETTI G. e MAGNANI I. (a cura di), *I servizi pubblici locali tra equità ed efficienza*, CIRIEC, Franco Angeli, Milano.

MASSARUTTO A. (1993), *Economia del ciclo dell'acqua*, Franco Angeli, Milano.

MERUSI F. (1970), *Servizio pubblico*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XVII, UTET, Torino.

MERUSI F. (1990), *Servizi pubblici instabili*, il Mulino, Bologna.

MOE T.M. (1981), *The New Economics of Organization*, in «American Journal of Political Science», november, n. 4 [trad. ital. in BROSIÒ G. (a cura di) (1989), *La teoria economica dell'organizzazione cit.*].

MONTEBUGNOLI A. (1992), *Sulla nozione di servizio pubblico*, in «Economia pubblica», n. 1-2.

MURARO G. (1984), *Efficienza economica e gestione delle risorse naturali*, in MURARO G. (a cura di), *Criteri di efficienza per la politica ambientale*, Franco Angeli, Milano.

NICOLETTI G. (1992), *I servizi pubblici locali gestiti in economia*, in «Regione e governo locale», n. 1/2, febbraio-aprile.

OECD (1987), *Managing and Financing Urban Services*, Paris.

OSCOLATI F. e PANELLA G. (1991), *Rapporti di cooperazione pubblico-privato*, Franco Angeli, Milano.

OLSEN J.P. (1987), *The Modernization of Public Administration in Nordic Countries*, University of Bergen, Bergen.

PACK J.R. (1987), *Privatization of Public-Sector Services in Theory and Practice*, in «Journal of Policy Analysis and Management», n. 4 [trad. ital. in PENNELLA G. (a cura di) (1992), *Regolazione e/o privatizzazione cit.*].

PANELLA G. (1989), *Regolamentazione e "deregulation" delle attività economiche*, Franco Angeli, Milano.

- PENNELLA G. (a cura di) (1992), *Regolazione e/o privatizzazione*, FORMEZ, il Mulino, Bologna.
- PETRETTO S. (1985), *Introduzione*, in *Efficienza e produttività nella pubblica amministrazione*, «Quaderni di Amministrazione pubblica», FORMEZ, Napoli.
- PETRETTO S. e VISCO V. (1986), *I "risultati" delle imprese pubbliche locali: definizioni, misure ed effetti sulla gestione interna*, CISEL, Atti della III Conferenza economica nazionale.
- PICA F. (1987), *Economia pubblica*, UTET, Torino.
- POLA G. e VISCO COMANDINI V. (1989), *Evoluzione ed efficienza dei servizi municipalizzati*, in BOGNETTI G. e MAGNANI I. (a cura di), *I servizi pubblici locali tra equità ed efficienza*, CIRIEC, Franco Angeli, Milano.
- POTOTSCHNIG U. (1964), *I pubblici servizi*, CEDAM, Padova.
- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, COMITATO INTERMINISTERIALE DEI PREZZI (1991), *Ipotesi di regolamentazione tariffaria delle Aziende di servizi pubblici attraverso la stipula di contratti di programma* (documento di lavoro non pubblicato).
- RANCI C. e VANOLI A. (1994), *Beni pubblici e virtù private. Il terzo settore nelle politiche di welfare*, Fondazione Adriano Olivetti, Quaderno 38, Roma.
- RECKTENWALD H.C. (1984), *The Public Waste Syndrome: a Comprehensive Theory of State Failures*, in HANUSCH H. (ed.), *Public Finance and the Quest for Efficiency*, International Institute of Public Finance, Wayne State University Press, Detroit [trad. ital. in PETRETTO S. (a cura di) (1985), *Efficienza e produttività... cit.*].
- REGIONE PIEMONTE (1992), *La legge 8.6.90 n. 142: convenzioni, consorzi, unioni, accordi di programma*, Centro Stampa della Giunta regionale, Torino.
- REY M. (1986), *Il sistema di finanziamenti: un quadro di riferimento*, CISEL, Atti della III Conferenza economica nazionale.
- REY M. (1988), *I servizi pubblici locali e crisi dello Stato sociale*, relazione introduttiva, in Atti del Convegno organizzato dal Ministero dell'Interno, Maggioli Editore, Rimini.
- RIZZO I. (1987), *Alcune note sui buoni scuola*, in «Economia pubblica», n. 6.
- SANTAGATA W. (a cura di) (1991), *Offerta privata di beni pubblici*, il Mulino, Bologna.
- STEWART J., WALSH K. (1992), *Change in the Management of Public Services*, in «Public Administration», vol. 70 [trad. ital. in «Problemi di Amministrazione pubblica», FORMEZ, n. 1, 1994].
- STIGLITZ J.E. (1989), *Economia del settore pubblico*, Hoepli, Milano.
- SUNDQUIST J.L. (1984), *Privatization: No Panacea for What Ails Government*, in BROOKS H. (ed.), *Public-Private Partnership: New Opportunities for Meeting Social Needs*, Ballinger, Cambridge (Ma.).
- VOYTEK K.P. (1991), *Privatizing Government Service Delivery: Theory, Evidence and Implication*, in «Environment and Planning: Government and Policy», vol. 9 [trad. ital. in «Problemi di Amministrazione pubblica», FORMEZ, n. 1, 1993].
- WEBER L. (1991), *L'Etat, acteur économique*, Economica, Paris.

**PARTE SECONDA**  
**PUBBLICO E PRIVATO**  
**NELLA PRODUZIONE DEI SERVIZI LOCALI**  
di *Graziella Fornengo*

Questa ricerca ha usufruito di contributi CNR  
(91.02026/10) e MURST (eserc. 1992, 60%).



## *Capitolo Primo*

# LA PRIVATIZZAZIONE E LA REGOLAMENTAZIONE NELLA PRODUZIONE DI SERVIZI PUBBLICI

## 1. *Introduzione*

Si è visto in precedenza che la privatizzazione dei servizi pubblici locali si può esplicitare in una delle seguenti modalità:

- in un mutamento di forma organizzativa dei servizi, dalla gestione diretta alla delega di produzione ad un qualsiasi agente esterno all'organizzazione pubblica (imprese private, organizzazioni di volontariato o senza fini di lucro, collaborazione tra soggetti pubblici e privati, accordi di programma tra amministrazioni pubbliche);
- in una introduzione, all'interno del sistema di delega produttiva, di meccanismi che simulano il funzionamento del mercato (buoni o vouchers);
- in una modifica dei diritti di proprietà (vendita a privati di impianti o anche di intere imprese pubbliche, costituzione di società miste, aumento delle quote di azioni di società a partecipazione pubblica detenute da privati);
- in una riduzione delle attività di regolamentazione (di servizi pubblici o privati e di mercati) esercitate dall'amministrazione locale;
- in una cessazione tout court delle attività dell'ente locale riguardo ad un particolare servizio, con un mutamento della titolarità della funzione da pubblica a privata.

È impossibile ricondurre le diverse modalità ad un'unica categoria concettuale, se non riconducendo l'idea di privatizzazione al generico rafforzamento degli elementi di disciplina del mercato sull'attività delle imprese.

Infatti, fra i fenomeni di privatizzazione in senso proprio sono inclusi (Chiri, 1989):

- le cessioni di imprese di proprietà pubblica, qualunque sia la loro veste giuridica,
- la vendita di altri beni statali a operatori privati, a condizione che la loro gestione non sia già assoggettata alle regole del mercato,
- il trasferimento ai privati della possibilità di gestire attività precedentemente svolte dallo Stato, in particolare nella fornitura di beni pubblici. In questa categoria si includono anche tutte le forme di

esternalizzazione di alcune attività integrate verticalmente nella produzione pubblica.

Ma anche privatizzazioni in senso lato, come:

- le cd. privatizzazioni "fredde", le quali consistono nella trasformazione di imprese pubbliche in imprese di diritto privato (SpA), ma di proprietà dello Stato,
- tutte quelle iniziative che sottraggono di fatto alcuni o tutti gli obiettivi allocativi alle imprese pubbliche,
- le operazioni di liberalizzazione dei mercati,
- le iniziative di deregolamentazione (e/o delegificazione) che non coinvolgono imprese pubbliche,
- altri cambiamenti nel sistema di incentivi all'efficienza gestionale (tecnica) ottenuti attraverso modifiche alle regole cui obbediscono i managers e i lavoratori pubblici.

Naturalmente nella realtà istituzionale dei paesi occidentali si incontrano numerose fattispecie che sfidano qualsiasi definizione di privatizzazione (per esempio, le *joint-ventures* fra imprese pubbliche e imprese private).

In questo studio si preferisce ricorrere alle accezioni più ristrette del termine, che sono quelle cui si fa più frequentemente riferimento nel dibattito politico e per cui l'economista ha qualcosa da dire.

La principale conseguenza di una privatizzazione consiste nel sostituire il sistema di incentivi e controlli all'efficienza produttiva espresso dal mercato all'analogo sistema realizzato per via amministrativa.

Questa focalizzazione permette di contrapporre il mercato al non-mercato, dato che la società può affidare lo svolgimento di particolari attività produttive alternativamente ad una impresa pubblica oppure ad una impresa privata.

Due istituzioni rappresentano questa alternativa: il mercato (dei prodotti e dei capitali) e il sistema politico-burocratico. Le modalità di funzionamento sono assai diverse, così la formazione delle decisioni e il sistema di sanzioni all'inefficienza. Tanto nelle imprese pubbliche quanto in quelle private sono riconoscibili catene di rapporti di agenzia: sommariamente, da una parte essi coinvolgono i rappresentanti politici degli elettori, le strutture governative di sorveglianza, i manager ed i lavoratori; dall'altra essi coinvolgono gli azionisti, i creditori, i manager ed i lavoratori.

Con la privatizzazione si passa più o meno radicalmente da una all'altra catena di rapporti con un cambiamento più o meno profondo nel sistema di incentivi e controlli. Sulla scorta di questo approccio, l'identificazione di chi in definitiva ha la titolarità del diritto di stabilire gli incentivi ed esercitare i controlli, pur potendo mutuare da altri sistemi le formule organizzative più diverse, fornisce un criterio preciso. In tal caso, una privatizzazione coinciderà con la riallocazione di tale diritto dal settore pubblico a quello privato. Ciò avviene in particolare quando una attività produttiva precedentemente svolta direttamente dallo Stato viene affidata ai privati e contemporaneamente non si impianta una regolamentazione tale da far prevalere i controlli pubblici su quelli privati.

(...) Nel caso di iniziative tese a incidere sulla organizzazione (modifiche all'autonomia gestionale dei manager pubblici o alle forme giuridiche delle imprese pubbliche - per esempio verso il modello della società per azioni - o ai diritti contrattuali dei lavoratori), il trasferimento della titolarità del controllo (e a maggior ragione delle responsabilità produttive) è solo molto parziale. Assumeranno in tal caso maggiore importanza le condizioni generali del mercato del lavoro e il mercato dei manager, ma il contesto istituzionale continuerà verosimilmente a produrre sistemi premianti diversi da quelli delle imprese private.

Nel caso della liberalizzazione dell'offerta - per esempio, attraverso l'abrogazione di monopoli legali, una più severa politica della concorrenza, l'apertura al mercato interno ai concorrenti stranieri e altre iniziative di rimozione delle barriere all'entrata - la natura dei responsabili dei controlli dell'efficienza non muta, sebbene si modifichi anche radicalmente l'efficienza di tali controlli. (...) (Chiri, 1989)

Occupandoci di servizi pubblici, non potremo non affrontare il problema della *regolamentazione*, dato che privatizzazione e deregolamentazione condividono l'obiettivo di razionalizzare e contenere l'intervento pubblico nell'economia.

Sul piano storico la regolamentazione è da considerare come la principale alternativa all'intervento produttivo diretto dello Stato attraverso una impresa pubblica. Dove la regolamentazione è stata preferita alla proprietà pubblica (per esempio negli Stati Uniti), questa è consistita nell'imposizione di regole e relativi controlli pubblici sull'attività di imprese private, i quali si affiancano a quelli esercitati dal mercato, generalmente prevalenti.

Ci occuperemo poi della modalità fondamentale dell'assegnazione di responsabilità produttive, particolarmente appropriata quando è in gioco la produzione di beni pubblici o di servizi di pubblica utilità: un sistema di asta pubblica nella quale concorrono tutti i potenziali produttori (concessione o, meglio, appalto).

Infatti, date alcune condizioni di partenza (l'esistenza di concorrenti neutrali al rischio e con informazioni tecnologiche identiche), Sappington e Stiglitz (1987) enunciano il «teorema fondamentale della privatizzazione»: con il sistema d'asta appropriato la produzione pubblica non può essere più efficiente di quella privata, poiché nel sistema d'asta migliore il produttore viene remunerato per un ammontare di output prefissato ad un prezzo pari al valore di quell'output per il governo, mentre nella realtà in numerose circostanze la privatizzazione non consegue i risultati sperati (avversione al rischio degli agenti, limitata concorrenza fra di essi, costi contrattuali, gerarchie di controllo).

Prima di procedere all'analisi è opportuno ricordare che, anche se gli argomenti *ex ante* a favore della privatizzazione dei servizi pubblici sono discutibili, l'esperienza internazionale della privatizzazione nei servizi di pubblica utilità è ormai ricca di casi di privatizzazioni anche sostanziali, come mostra la Tabella 1.

Perché la proprietà pubblica è oggi così oggetto di attacchi virulenti dovunque?

Esistono in realtà alcuni argomenti a favore delle privatizzazioni che sembrano fondati sul buon senso comune, che sono sintetizzati nella Tabella 2.

Il più diffuso argomento è quello che le imprese private siano più efficienti di quelle pubbliche. Ma anche se sotto il profilo teorico, come avremo modo di vedere, l'argomento può essere sostenuto, il confronto dei risultati di impresa - per quanto difficile tenuto conto delle diverse norme contabili che regolano le imprese pubbliche e quelle private - non consente di emettere un giudizio a favore dell'ipotesi.

Il secondo argomento si fonda sull'idea che anche in assenza di sensibili aumenti di produttività le imprese pubbliche, a differenza di quelle private, siano più aperte alla concorrenza e più attente all'interesse dei consumatori. Ma anche a questo proposito si deve osservare che nei casi di monopolio pubblico locale dei servizi, è difficile introdurre elementi di concorrenza nel mercato.

E l'esperienza inglese a cui più sovente si fa riferimento quando

si tratta di privatizzazioni di servizi pubblici ha dimostrato senza dubbio che non esiste alcuna relazione diretta tra proprietà e forme di mercato, mantenendo il monopolio locale per le imprese privatizzate, sia pure accompagnato da una minuziosa regolamentazione.

Il maggior beneficio che l'amministrazione pubblica si attende dalle privatizzazioni è l'aumento delle entrate, grazie ai ricavi da privatizzazioni. È questo un argomento che appare particolarmente allettante quando i deficit sono crescenti e l'aumento della spesa pubblica è frenato dalla necessità di dover ricorrere all'indebitamento.

Ma occorre pur sempre ricordare che ogni entrata derivante dalla vendita di una proprietà pubblica è realizzata solo a spese di possibili redditi futuri derivanti dalla stessa attività. In effetti la contabilità pubblica attuale non consente - almeno in Italia - di valutare correttamente il valore economico delle attività pubbliche attuali in relazione alle loro possibilità di reddito future (potrebbero così scoprirsi anche valori economici negativi per attività che sono in perdita e non hanno prospettive di reddito).

Molta attenzione è stata poi prestata nel dibattito politico-economico all'idea che la privatizzazione, specie se attuata in modo tale da assicurare la partecipazione di una vasta schiera di sottoscrittori di azioni, rappresenti una forma di trasformazione del capitalismo che diventerebbe più democratico, grazie alla presenza di una vasta schiera di azionisti. Ma anche su questo risultato bisogna evitare di illudersi. Il dibattito sul "nocciolo duro" e la *public company* in occasione delle prime privatizzazioni bancarie ha già mostrato come, con l'ordinamento attuale in Italia, la possibilità che i piccoli azionisti siano effettivamente in grado di intervenire nel controllo dell'impresa pubblica che viene privatizzata è illusoria, così come ha mostrato anche l'esperienza inglese.

Se è vero che con le privatizzazioni il numero dei piccoli azionisti è sostanzialmente cresciuto sia in Gran Bretagna che in Francia è ancora da dimostrare:

- che questo processo sia desiderabile,
- quali risultati siano stati raggiunti

specie se si tiene conto del fatto che spesso il raggiungimento di un'ampia schiera di azionisti è pagato con un prezzo di sottoscrizione sostanzialmente al di sotto del valore di mercato (e quindi sussidiato) e non c'è ragione perché i sussidi ai piccoli azionisti siano dati in questa forma.

Alla questione della privatizzazione sono quindi state collegate



Tabella 1: La privatizzazione dei servizi pubblici (1985-1992)

| Paese          | Energia e gas distribuzione | Acqua e elettricità | Comunicazione | Trasporti       | Infrastrutture (porti, strade) | Altri settori (posta, etc.) |
|----------------|-----------------------------|---------------------|---------------|-----------------|--------------------------------|-----------------------------|
| Argentina      | PS                          |                     | PS, PO        | PS, SA          |                                |                             |
| Australia      |                             |                     |               |                 | L                              | PS, PO                      |
| Austria        | PO                          | PO                  |               | PO<br>PS        |                                |                             |
| Bangladesh     |                             |                     |               |                 | PO                             |                             |
| Belgio         |                             |                     |               | SA              |                                |                             |
| Bolivia        |                             |                     |               | PS, L<br>MC     |                                | F                           |
| Brasile        | PO                          |                     | PO            | PO, PS          |                                |                             |
| Camerun        |                             | PS                  | PS            | PS              |                                |                             |
| Canada         | PO                          | PS, PO, EB          | PS, PO        | PO              |                                |                             |
| Cile           |                             |                     |               | PO              |                                |                             |
| Cina           |                             |                     | PO            | PS              |                                | PO                          |
| Corea          |                             | PO                  |               |                 |                                | SA                          |
| Corea del Sud  |                             | PO                  |               |                 |                                |                             |
| Costa d'Avorio | MC                          | L                   |               | MC              |                                |                             |
| Fiji           |                             |                     | PO, PS<br>PO  | PS              |                                |                             |
| Filippine      |                             | PS                  |               |                 |                                |                             |
| Finlandia      |                             | PO                  | PO, PS<br>PO  | MC<br>PS        |                                |                             |
| Francia        |                             | MC, L<br>F          | PO, PS        |                 |                                |                             |
| Gambia         |                             |                     |               | PS, PO, L<br>PO |                                |                             |
| Germania Fed.  |                             |                     |               |                 | MC, PS                         |                             |
| Giamica        |                             |                     | PO, L<br>PO   | PS, L<br>PC, F  |                                |                             |
| Giappone       |                             | PS                  | PO            | PO              |                                |                             |
| Giordania      |                             |                     | PO            |                 |                                |                             |
| Grenada        |                             | PS                  |               |                 |                                |                             |
| Guinea         |                             | L                   |               | MC, L, PS       |                                |                             |
| Guinea Equat.  | PS                          |                     |               |                 |                                |                             |
| Indonesia      |                             |                     | L             |                 |                                |                             |
| Islanda        |                             |                     |               | MBO             |                                |                             |



**Tabella 2: I difetti dell'intervento pubblico**

| Regolamentazione   | Proprietà pubblica  |
|--|---|
| Cattura da parte dei regolati  | Cattura da parte dei politici   |
| Sovracapitalizzazione  | Eccesso di manodopera   |
| Cost-plus mentality dei manager  | Atteggiamento burocratico dei dirigenti   |
| Restrizioni all'ingresso sul mercato di nuove imprese                            | Distorsione o annullamento della concorrenza  |
| Disincentivi all'innovazione e altri effetti indesiderati                        | Perdite ripianate a carico dell'erario pubblico   |
| Strumenti regolativi inefficienti (costi di applicazione eccessivi) o inefficaci | Incentivi a sprechi e irrazionalità decisionali   |
| Obiettivi vaghi e irrealistici   | Ambiguità e contraddittorietà degli obiettivi; difficile controllo successivo della performance                 |
| Difficoltà di coordinazione fra programmi regolativi                             | Difficoltà di coordinazione (sia dall'alto - pianificazione - sia spontanea - mercato) fra le imprese pubbliche |
| Difficoltà di controllare le agencies  | Scarsa trasparenza e responsabilità del public management   |

Fonte: Majone-La Spina, 1992.

una serie di questioni che poco hanno a che fare con la questione della proprietà, come vedremo nei prossimi paragrafi.

## *2. La privatizzazione e l'efficienza delle imprese*

In quale misura la proprietà influisce sull'efficienza delle imprese?

Le relazioni sono in verità complesse e passano attraverso:

- gli obiettivi dell'impresa
- le possibilità di intervento pubblico
- i modi di controllare l'opera dei managers
- il ruolo della concorrenza nel determinare incentivi all'efficienza.

Cominciamo dagli obiettivi della proprietà. Seguendo Shapiro e Willig (1990), sappiamo che un'impresa pubblica è in genere gestita da soggetti - amministratori - nominati dall'autorità pubblica. Si tratterà direttamente di funzionari pubblici quando il servizio è gestito in economia o da amministratori delle aziende municipalizzate, ma in ogni caso non possiamo che supporre che ciò che muove i responsabili non è solo l'interesse pubblico, ma anche qualche loro obiettivo privato (che potrà essere l'elevato stipendio, ma anche la possibilità di favorire gruppi determinati, per assicurarsi la rielezione o di compiacere i politici che li hanno nominati).

In ogni caso la situazione sarà ben diversa da quella delle imprese private mosse dal profitto e che tendono a trascurare le conseguenze che la loro attività ingenera su altri membri della società, sia direttamente se le imprese detengono potere di mercato e quindi hanno la possibilità di praticare i prezzi elevati che possono imporre ai consumatori, sia indirettamente (attraverso effetti esterni che non vengono contabilizzati nei loro costi, come ad esempio l'inquinamento).

In entrambi i casi dunque esiste una non coincidenza tra benessere collettivo e obiettivo dei proprietari.

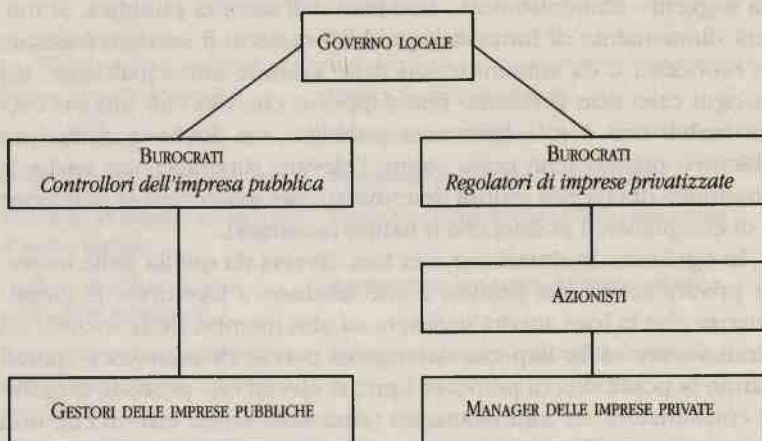
Occorre tuttavia rilevare che in una situazione concorrenziale in cui esistono scarse esternalità, gli obiettivi privati sono più vicini al benessere sociale, mentre una gestione pubblica lascerebbe più spazio agli obiettivi personali dei manager. All'opposto quando le esternalità sono elevate saranno meglio prese in conto dalla proprietà pubblica, specie se un sistema politico ben funzionante consente di porre dei vincoli agli obiettivi personali dei managers pubblici.

Quanto all'intervento dell'Autorità pubblica (per lo più sotto forma di sussidi destinati a coprire le perdite delle imprese) non è certo escluso che questi si verifichino anche a favore delle imprese private - come l'esperienza italiana ci insegna - ma sono certo più facili e meno trasparenti nelle imprese pubbliche.

Le due diverse alternative organizzative - pubblica e privata - sono efficacemente illustrate dalla Figura che segue.

L'argomento principale addotto dalla teoria dei confronti dell'inefficienza dell'impresa pubblica rispetto a quella privata è che nella prima non esistono incentivi all'efficienza né per i managers né per i lavoratori, il che incentiva comportamenti opportunistici (la ricerca del proprio tornaconto individuale anziché degli obiettivi dell'orga-

**Figura 1: L'alternativa pubblico-privato nella produzione di servizi**



Fonte: Bos, 1993.

nizzazione) e produce le cosiddette inefficienze X di Leibenstein. Le scelte, tecniche, produttive e organizzative non sono cioè indirizzate alla minimizzazione dei costi.

Ciò avviene perché i dirigenti sono agenti di un principale costituito dall'autorità politica, che propone all'impresa obiettivi diversi da quelli dell'efficienza (tipicamente quelli distributivi). E poiché è difficile stabilire dei criteri di comportamento derivanti da questo obiettivo, si finisce col non essere in grado di definire controlli di efficienza.

Naturalmente, un problema di rapporti agente-principale, che determina un conflitto di obiettivi, esiste anche all'interno dell'impresa privata quando si verifica la separazione tra managers (agenti) e azionisti (principali). Ma in questo caso il mercato dei capitali da un lato (con la possibilità di scalate che determinano il cambiamento del gruppo dirigente) e lo stesso mercato del lavoro manageriale dall'altro (in cui chi si sia conquistato una cattiva reputazione difficilmente trova a ricollocarsi), forniscono dall'esterno vincoli all'efficienza.

In ogni caso in presenza di un obiettivo come il profitto, è possibile instaurare un sistema di incentivi al comportamento dei mana-



ger nell'interesse del principale e di controllo dell'operato dei lavoratori che alimenta spinte all'efficienza.

Alla radice delle differenze di efficienza fra le imprese pubbliche e quelle private starebbe dunque un diversa specificazione dei diritti di proprietà che determina come gli incentivi e i controlli operano all'interno della organizzazione.

L'argomentazione si fonda naturalmente sulla necessità di perseguire l'efficienza dell'organizzazione in condizioni di asimmetria informativa, per cui il principale non è in grado di osservare senza costi il comportamento dell'agente (azzardo morale) e neppure di conoscerne le caratteristiche (selezione avversa). Nasce così un problema di incentivi perché altrimenti se si operasse in condizioni di completa e perfetta informazione basterebbe osservare il comportamento dei managers.

In sintesi le differenze fra l'operare dei diversi incentivi all'efficienza nei diversi tipi di proprietà possono così essere qualitativamente sintetizzate.

**Tabella 3: Incentivi all'efficienza**

| Obiettivi                | IMPRESA                     |               |                               |
|--------------------------|-----------------------------|---------------|-------------------------------|
|                          | privata<br>massimo profitto | concess.<br>? | pubblica<br>efficienza/equità |
| Imperfezioni informative | +                           | ++            | +++                           |
| Vincoli                  |                             |               |                               |
| - mercato dei capitali   |                             |               |                               |
| • take over              | +                           | ?             | -                             |
| • fallimento             | +                           | ?             | -                             |
| - mercato dei prodotti   | +                           | ?             | ?                             |
| - mercato del lavoro     | +                           | ?             | ?                             |

Fonte: Fedeli, 1992.

Lo schema sintetizza come i differenti tipi di incentivo alla efficienza interni e esterni all'impresa operino in maniera diversa a se-

conda del tipo di proprietà dell'impresa. Non è qui considerata la produzione diretta da parte dell'amministrazione, la cosiddetta gestione in economia, per la quale la teoria delle burocrazie di Niskanen spiega adeguatamente come la gestione pubblica inserita in una organizzazione gerarchicamente complessa come è la pubblica amministrazione alimenta nel burocrate, scarsamente informato dei risultati finali della sua azione, il perseguimento di obiettivi individuali (stipendio, potere, reputazione). Essi lo inducono a massimizzare le voci di bilancio di quella specifica sfera di attività, di cui è responsabile per raggiungere contemporaneamente il pubblico interesse e i suoi traguardi personali (o quanto meno, il cosiddetto bilancio discrezionale, cioè la differenza fra lo stanziamento e quello che sarebbe necessario per produrre al costo minimo e di cui può appropriarsi in vario modo).

Non bisogna dimenticare poi che nell'ambito dell'amministrazione pubblica scarsi o nulli sono i vincoli di efficienza che derivano dal mercato del lavoro, tenuto conto delle caratteristiche specifiche del rapporto di pubblico impiego, che così nettamente lo differenziano da quello privato e su cui comunque influiscono interferenze informali (amicizie, parentele, partiti, sindacati).

In definitiva dunque la produzione pubblica non genera tensioni efficientistiche per diversi ordini di ragioni:

- il manager pubblico ha essenzialmente l'obiettivo di mantenersi il posto, e quindi di evitare contrasti con gruppi di rilevante potere politico;
- il residuo che rimane dopo aver pagato i costi non è un incentivo per il manager a retribuzione fissa, che quindi non ha alcun interesse a massimizzarlo;
- sulla proprietà pubblica, essendo inalienabile, il mercato dei capitali non esercita alcun controllo;
- non esiste il rischio di bancarotta, il deficit pubblico essendo giustificato dai fini sociali, per cui il vincolo di bilancio è poco stringente;
- l'obiettivo del principale politico essendo quello di garantirsi la rielezione è non quello di garantire l'efficienza della gestione che riduce i vincoli efficientistici per gruppi di pressione importanti come quelli dei lavoratori dipendenti;
- la stessa acquisizione degli input può essere più costosa vuoi per fenomeni di collusione con i fornitori, vuoi per vincoli esterni posti all'impresa pubblica (Fedeli, 1992).

Qualche considerazione anche a proposito delle imprese miste, nelle quali si suppone che la presenza di capitale privato costituisca uno stimolo verso l'efficienza interna e quindi il conseguimento dei profitti al fine della remunerazione del capitale, pena la fuoriuscita del capitale privato. Se questo è minoritario non è in grado di influire sul gruppo di controllo per la nomina degli agenti-manager. Se invece è la proprietà pubblica ad essere minoritaria si suppone che ciò serva a controllare il comportamento dei privati, facendo prevalere l'interesse collettivo. Ma si deve notare che l'evidenza empirica disponibile non mostra particolari successi delle imprese miste in termini di efficienza e questi mediocri risultati sono ancora una volta attribuiti all'esistenza nella funzione obiettivo dell'impresa di argomenti diversi, che riguardano sia la proprietà pubblica che quella privata ed essendo spesso in conflitto non riescono a fornire ai manager e ai lavoratori chiari obiettivi efficientistici (Lawaree, 1990).

La tabella mostra chiaramente che nulla di definitivo si può dire per l'impresa privata regolamentata che riceve dall'ente pubblico la concessione di pubblico servizio: tutti i suoi risultati in termini di efficienza dipendendo dal tipo di contratto di concessione che viene stipulato e dal tipo di controllo o regolamentazione che all'impresa si applica.

### *3. La regolamentazione e la concorrenza*

In molte circostanze non è possibile raggiungere contemporaneamente efficienza e benessere dei consumatori senza ricorrere a regolamentazione. Tuttavia è possibile raggiungere una situazione vicina senza interventi esterni ogni qualvolta è possibile introdurre sul mercato un qualche tipo di concorrenza.

Infatti nella visione classica quando una sola impresa è presente sul mercato, per la esistenza di economie di scala, il prezzo si fissa ad un livello di monopolio. Demsetz suggerisce che il prezzo che si fissa non è un prezzo di monopolio, ma bensì un prezzo pari al costo medio di produzione, prezzo che consente di ottenere il pareggio e che contemporaneamente induce i potenziali concorrenti a non entrare sul mercato e che permette all'industria di rimanere la sola sul mercato (Demsetz, 1968).

Affinché questo meccanismo possa funzionare sono necessarie due condizioni: la prima è che i fattori devono essere proposti a tutti

gli offerenti a prezzi concorrenziali, la seconda è che non sia conveniente per i rivali colludere a causa di costi di collusione troppo alti.

Date queste condizioni, non è necessario introdurre una regolamentazione in quanto sono gli stessi meccanismi della concorrenza che permettono di raggiungere un prezzo vicino a quello ottimale.

Una seconda via con la quale potrebbe essere possibile introdurre una forma di concorrenza è quella proposta da Baumol, Panzar e Willig come teoria dei "mercati contendibili" (Baumol, Panzar, Willig, 1982).

In breve, in una situazione caratterizzata dall'assenza di costi irrecuperabili, la concorrenza può portare al raggiungimento del *second best*, senza alcun intervento esterno del governo.

Il costo di produzione nel breve periodo dipende sia dal costo d'impiego dei fattori, sia dal costo per acquisire la disponibilità degli impianti.

Nel lungo periodo non ci sono fattori fissi e di conseguenza non ci sono costi che devono essere sostenuti anche se la produzione cessa.

Nel lungo periodo, quindi, è possibile per qualsiasi soggetto, in assenza di costi irrecuperabili entrare ed uscire liberamente dal mercato senza dover sostenere i costi.

La concorrenza è illimitata: qualsiasi impresa che applichi un prezzo superiore ai costi medi potrebbe essere esclusa dal mercato da un'impresa che applica un prezzo inferiore.

Questa potenziale concorrente sceglierà un prezzo che garantisce un ricavo tale da coprire i costi variabili e inferiore a quello praticato dalle altre imprese. Se, infine, la potenziale concorrente vuole impedire nuove entrate sul mercato fisserà un prezzo pari al costo medio.

Ma fissare un prezzo pari al costo medio significa che il risultato è stato raggiunto.

Vi è infine una terza via per introdurre la concorrenza: quella della concorrenza monopolistica.

All'interno dello stesso settore la concorrenza può essere così forte, in quanto i servizi offerti pur essendo eterogenei sono tra loro sostituibili, da non necessitare di alcun tipo di regolamentazione (anche se singolarmente le industrie operanti nel settore possono avere struttura monopolistica).

Nella visione classica l'esistenza di un monopolio naturale era l'unico fattore che condizionava la necessità di introdurre una regolamentazione.

Nella visione moderna la regolamentazione invece diventa necessaria solo quando non è possibile nessuna forma di concorrenza (di Demsetz, monopolistica o dei mercati contendibili) che porta al raggiungimento del risultato.

I benefici della concorrenza sono noti: produzione efficiente (al minor costo possibile) ed efficiente determinazione dei prezzi (non troppo lontani dai costi).

Ma le forme che la concorrenza può assumere effettivamente sul mercato sono diverse, anche se al limite minimo richiede la presenza di almeno due imprese che non colludono e che al contrario rivalleggiano sul prezzo e la qualità del servizio.

Bisogna però distinguere la concorrenza sul mercato dalla concorrenza per il mercato, che si può manifestare in molti modi quando i mercati sono contendibili: presupposto essenziale del raggiungimento degli effetti della concorrenza è infatti la libertà di entrata.

Naturalmente i servizi pubblici locali specie quando sono di rete non riescono a sostenere una concorrenza efficiente, per la presenza dei costi irrecuperabili, connessi all'esistenza della rete per ragioni di natura tecnologica. Essi sono infatti monopoli naturali che si estendono su un intero paese - quando la rete è indivisibile - o su una intera regione - quando è divisibile.

Le forme di concorrenza ipotizzabili (che non necessariamente accompagna con la privatizzazione) sono le seguenti:

- ristrutturazione del mercato al momento della privatizzazione
- concorrenza internazionale
- concorrenza comparativa (*yardstick*)
- concorrenza sul mercato dei capitali
- concessione.

Si può attuare una concorrenza sul mercato anche nel caso di monopoli naturali qualora si scomponga il ciclo produttivo e si scopra che in realtà le condizioni di monopolio naturale non ci sono per tutte le fasi di esso (Caves, 1993).

L'entrata è lo strumento classico della concorrenza e quello che meglio si attaglia al caso dei servizi a rete.

Ovviamente se il monopolio naturale è efficiente una entrata nuova comporterebbe una penalizzazione in termini di costi. Infatti i servizi a rete costituiscono per lo più monopoli naturali non contendibili data la presenza di ingenti investimenti fissi, che non possono essere recuperati senza costi. La presenza di costi irrecuperabili connessi all'esistenza della rete rende del tutto impraticabile l'entrata



“mordi e fuggi” (*bit and run*), vale a dire un'impresa che entra, pratica prezzi inferiori a quelli della impresa già esistente, e poi esce quando l'impresa esistente pratica il suo stesso prezzo e riesce ugualmente a conseguire un utile.

Ma è sufficiente la minaccia di entrata per fornire lo stimolo all'efficienza. Sotto questo profilo il mondo delle imprese pubbliche - garantite nella permanenza nella propria attività dalla proprietà pubblica non trasferibile - è proprio sottratto a questi stimoli.

Ma basterebbe accorciare la durata delle concessioni e l'entrata potrebbe avvenire al momento del rinnovo della concessione attraverso concorrenti anche internazionali, come probabilmente accadrebbe in Italia in molti settori dei servizi pubblici, come quello idrico a cui facciamo qui riferimento.

La concorrenza sul mercato fra monopoli naturali potrebbe anche avvantaggiarsi delle concorrenza comparativa o *yardstick*, come avevano già tentato di fare attraverso il proprio osservatorio della produttività le imprese municipalizzate.

Si tratterebbe cioè di un concorrenza indiretta fra gestori di pubblici servizi che potrebbe rappresentare un utile metro di riferimento (*yardstick*, appunto) per un eventuale ente regolatore (*Authority*).

Le difficoltà per un intervento di questo tipo anche nel caso dei servizi idrici sono numerose. Infatti, supponiamo che il regolatore conceda un livello dei prezzi (o un aumento dei prezzi) uguale per tutte o uguale ai costi medi (all'aumento dei costi medi), uguale per tutte le imprese.

Se il numero delle imprese è sufficientemente vasto il contributo di ciascuna impresa alla determinazione del parametro di riferimento sarebbe trascurabile ed essa considererebbe il dato come esogeno, trovando in ciò l'incentivo a minimizzare i propri costi e il prezzo concesso sarebbe virtualmente indipendente dagli sforzi compiuti (Caves, 1993).

Naturalmente se il numero delle imprese coinvolte è basso il rischio di collusione esiste: tutte si accordano per essere inefficienti e tutte ne trarranno benefici.

Oltre a quello del numero ci sono poi i problemi di comparabilità fra le condizioni geografiche in cui operano le imprese, in relazione alle differenze della domanda o dell'approvvigionamento o della estensione geografica.

Tuttavia è inevitabile che qualsiasi ente regolatore deve fare riferimento a dati comparativi di questo tipo.

#### *4. La regolamentazione del monopolio naturale*

##### *4.1. Introduzione*

La principale ragione per la regolamentazione, assieme ad altri elementi della politica pubblica nei confronti dell'industria, è di porre rimedio a diversi tipi di fallimento del mercato. L'analisi tradizionale distingue tra "esternalità" e "potere di mercato" come origine della perdita di benessere. L'analisi più recente ha posto in evidenza una terza importante origine del fallimento del mercato: la "asimmetria dell'informazione".

Il potere di mercato è dannoso per l'efficienza economica in diversi modi, a parte la sua indesiderabilità negli aspetti non economici. L'efficienza allocativa è minata dall'incentivo per le imprese dominanti di far pagare prezzi significativamente maggiori rispetto ai costi marginali di offerta; e la mancanza di stimoli competitivi attutisce gli incentivi per una efficienza dinamica e produttiva. D'altra parte, nonostante i suoi vantaggi generali, la competizione non è sempre la soluzione ottimale. In un monopolio naturale, per esempio, le economie di scala o di scopo implicano che la effettiva competizione determini un aumento di costi o implichi duplicazioni inutili (anche la competizione potenziale con la minaccia di entrata potrebbe portare svantaggi).

Ci sono tre tipi di fallimento del mercato da considerare. Primo, c'è il caso nel quale la competizione non è né realizzabile né desiderabile, che si verifica in condizioni di rigoroso monopolio naturale. La regolamentazione è allora il solo freno al comportamento dell'impresa.

Secondo, c'è il caso nel quale la competizione non è desiderabile, ma è realizzabile. Questo può verificarsi quando il monopolio naturale non è sostenibile e l'impresa è diversificata (multiprodotto). Un monopolio naturale è definito sostenibile se i prezzi esistenti permettono di guadagnare abbastanza per coprire i costi del monopolista, ma non attraggono l'entrata da parte di imprese rivali.

Nelle industrie multiprodotto potrebbe però verificarsi "scrematatura" quando gli entranti offrono a minor prezzo nei segmenti di mercato profittevoli per il beneficiario del monopolio e fanno sì che registri una perdita sulle restanti sue attività. Tale comportamento assume la forma di "competizione distruttiva". In questo caso la competizione è realizzabile ma indesiderabile e si pone il problema di misure di regolamentazione per ridurre la competizione, per esempio, proibendo l'entrata nel mercato.

Infine, vi è il caso nel quale la competizione è desiderabile, ma contrastata dal comportamento anti-competitivo da parte delle imprese fruitrici del monopolio che temono il comportamento predatorio (attraverso il prezzo o altri mezzi). Molte misure di regolamentazione per le imprese fornitrici di servizi di pubblica utilità privatizzate mirano ad ostacolare il comportamento anti-competitivo delle stesse imprese.

#### 4.2. Il monopolio naturale

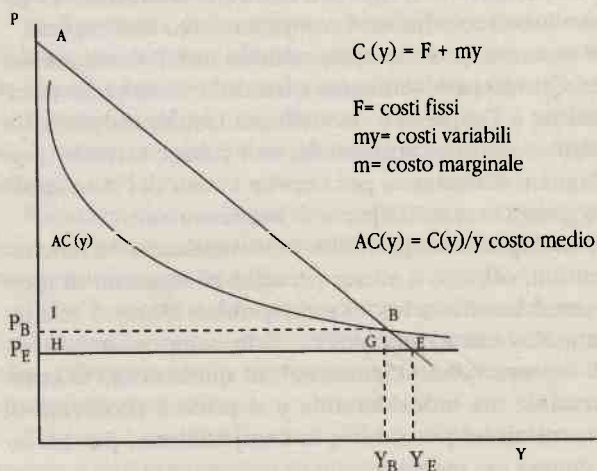
Il concetto di monopolio naturale è stato più volte ridefinito nel corso degli anni.

Khan descrive il monopolio naturale così: «(...) *monopolio naturale* significa che la tecnologia di certe industrie o il carattere dei servizi sono tali che il cliente o l'utente può essere servito al minimo costo o con vantaggi maggiori solo da una singola impresa» (Kahn, 1971).

In una impresa che opera in monopolio naturale i costi medi decrescono all'aumentare della produzione, così che un'unica grande impresa può produrre sostenendo costi inferiori ad una qualsiasi altra piccola impresa.

Perché è necessaria una regolamentazione? Esaminiamo il seguente grafico:

**Figura 2: Il monopolio naturale**



Sugli assi sono indicati rispettivamente il prezzo  $P$  e la quantità prodotta  $y$ . La retta decrescente  $ABE$  rappresenta la domanda (la quantità domandata aumenta quando il prezzo si riduce) e la curva  $AC(y)$  rappresenta il costo medio di produzione che in condizioni di monopolio naturale decresce al crescere delle quantità prodotte per la presenza di elevati costi fissi (la rete).

Il costo medio è decrescente quando il costo marginale è minore del costo medio.

Assumiamo che l'impresa fissi un prezzo uniforme per tutti i consumatori: il prezzo che massimizza l'efficienza economica è  $P_E = m$  (costo marginale).

Il prezzo ottimale, che consente questa allocazione delle risorse è detto *first best*. I profitti saranno negativi perché questo prezzo non copre i costi fissi e l'impresa non riuscirà a rimanere sul mercato senza ricevere un sussidio pari a  $F$ .

Il problema principale che la regolamentazione deve affrontare è quello di riuscire ad indicare una politica ottimale dei prezzi tali che l'industria riesca ad evitare il deficit senza dover ricorrere a sussidi esterni.

Nel grafico  $P_B$  è il prezzo di pareggio, prezzo che consente all'impresa di pareggiare costi e ricavi. Questa situazione è detta *second best*. La perdita di benessere associata al *second best* è chiamata perdita lorda (area  $BGE$  in Figura 2).

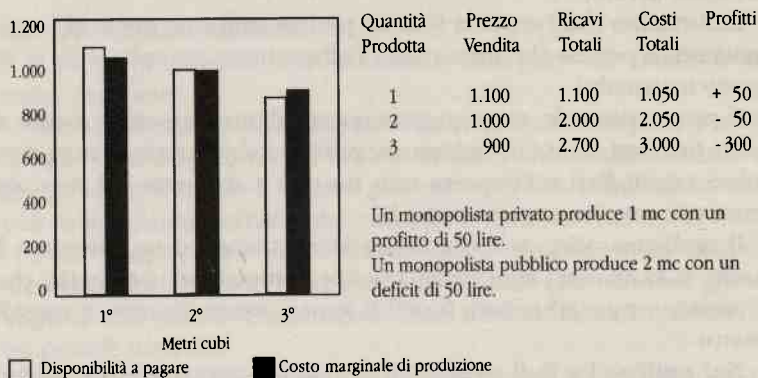
La teoria economica ha sottolineato come sia necessario operare in deficit se si vuole assicurare il livello di produzione che rende massimo il benessere della collettività. Infatti questo accade quando il costo marginale e il ricavo medio coincidono, ossia quando il primo interseca la curva di domanda. Spingere la produzione fino a quel livello significa che si è soddisfatta la domanda anche dell'ultimo cittadino disposto a pagare almeno il costo dell'ultima unità di servizio prodotta (supponiamo mille lire per mc di acqua potabile).

Nell'esempio fornito in CISPEL (1992), abbassare il prezzo (ad esempio: a 900 lire) comporterebbe un aumento della quantità domandata (ad esempio: 1 mc in più), ma obbligherebbe a produrre a più di 900 lire un mc di acqua che la collettività valuta 900 lire.

Aumentare il prezzo (ad esempio: a 1.100 lire) comporterebbe una diminuzione della quantità domandata (ad esempio: 1 mc in meno) ma si rinunciarebbe in questo caso a soddisfare una parte della domanda, perché ci si viene a trovare in una situazione in cui

1 mc viene valutato 1,100 lire mentre produrlo costa meno di quella cifra (cfr. Figura 3).

**Figura 3: Monopolio pubblico e privato**



Fonte: Cispel Piemonte Valle d'Aosta, 1992.

#### 4.3. La determinazione dei prezzi

Se l'impresa fissa un prezzo uguale al costo marginale, in presenza di monopolio naturale, non riuscirà ad evitare il deficit con le sole entrate, posto che ogni unità venduta ad un singolo consumatore sia venduta allo stesso prezzo e che il prezzo per singola unità sia lo stesso per tutti i consumatori. Per continuare a produrre in una situazione di questo tipo dovrà ricorrere a sussidi esterni.

Tuttavia è possibile raggiungere l'efficienza economica, e quindi evitare un intervento esterno, facendo variare i prezzi.

Lo stesso servizio sarà venduto a due o più compratori, a due o più prezzi diversi tra loro.

In questo modo viene ridotta la rendita del consumatore a beneficio di quella del produttore, che riuscirà con le nuove entrate a coprire tutti i costi.

Un'altra via per raggiungere l'efficienza economica consiste nel



fissare un prezzo per il servizio offerto che varia al variare della quantità richiesta, ovvero una tariffa non lineare (non costante).

Le due vie indicate sono attuabili alla condizione che l'impresa produca un solo prodotto. Quando l'impresa è a produzione multipla, il problema diventa più complesso.

Risulta, cioè, molto difficile determinare quale sarà il prezzo relativo ai diversi prodotti, che consente di coprire i costi. Infatti, mentre si conoscono i costi variabili, i costi fissi sono in comune così che non risulta possibile imputarli ai diversi servizi erogati da quella stessa azienda.

Le autorità competenti, come la Commissione per il commercio interstatale - negli Stati Uniti - hanno elaborato delle tariffe, usando il principio dei *fully allocated costs*.

Ad ogni servizio è assegnato una quota "f" dei costi comuni tale che la somma di tutte le quote sia uguale all'unità se i costi sono pienamente ripartiti. Il prezzo di ogni servizio sarà quindi uguale al costo direttamente imputabile all'erogazione di quel servizio più una quota dei costi comuni. In realtà, il modo con cui vengono ripartiti i costi comuni è arbitrario e potrebbe portare a fissare prezzi che risultano poi essere non economicamente efficienti.

Le uniche regole di importanza rilevante sulla ripartizione dei costi comuni sono elencate in sei assiomi che stabiliscono che:

1. i prezzi determinati con il meccanismo di allocazione dei costi comuni devono generare entrate tali da coprire i costi totali,
2. se l'unità di misura cambia, i prezzi calcolati con la nuova unità di misura varieranno di conseguenza,
3. i servizi con lo stesso costo marginale avranno uguale prezzo,
4. se, essendo  $C$  e  $C_1$  due costi,  $C > C_1$  e se il loro aumento è direttamente proporzionale all'aumento dei relativi outputs, il prezzo associato a  $C$  sarà più alto del prezzo fissato per  $C_1$ ,
5. tutti i costi comuni devono essere allocati,
6. a costi variabili alti saranno associate quote più consistenti di costi comuni.

Ma tutti i modelli di determinazione del prezzo dei servizi pubblici (tariffe) adottati hanno pregi e difetti (IRES, 1993).

#### *a) Il modello Cost-plus.*

Il *Cost-plus* può essere considerata la forma più semplice di regolamentazione e consiste nel tenere sotto il controllo di una autorità di

regolamentazione la variazione dei prezzi dei beni venduti in condizioni di monopolio pubblico: è quello che si applica nel caso italiano.

L'impresa concessionaria del monopolio pubblico chiede la variazione della tariffa in ragione di una variazione dimostrabile dei costi sopportati. L'ente regolamentatore accerta che la variazione dei costi si sia effettivamente prodotta e ne autorizza il trasferimento sulle tariffe.

L'ente regolamentatore, per le note ragioni di asimmetria informativa, non è però in grado di accertare le motivazioni ed i determinanti dell'incremento dei costi.

In particolare non è in grado di accertare se essi dipendono:

- da "azzardo morale", ovvero obiettivi nascosti e inconfessabili dell'impresa, che sono all'origine dell'incremento dei costi (per esempio, assunzioni di personale non necessario),
- da incompetenza, ovvero dall'incapacità dell'impresa di svolgere efficientemente le funzioni produttive necessarie all'erogazione del servizio.

Inoltre il modello *Cost-plus*, almeno nella sua versione più elementare, espone al rischio di non poter trarre alcun vantaggio dalla riduzione dei costi dei fattori produttivi, perché l'ente non ha titolo a chiedere una variazione negativa delle tariffe. Per questi motivi il modello *Cost-plus* appare efficace, in assenza di tensioni inflazionistiche, sul piano degli incentivi ad aumentare l'efficienza. Se l'impresa aumenta l'efficienza con l'introduzione di innovazioni infatti può trattenere per sé il vantaggio economico che ne deriva.

#### *b) Il modello Rate-of-return.*

È un modello di regolamentazione basato sul tasso di profitto dell'agente anziché sulla tariffa o prezzo del servizio e sul suo costo di produzione.

L'impresa regolamentata è sottoposta ad un attento controllo contabile ed opera sotto il vincolo di un tasso di profitto massimo al di sopra del quale è costretta a praticare diminuzioni dei prezzi.

L'impresa può fissare prezzi tali che il ricavo sia tale da coprire la somma dei costi variabili e ammortamenti oltre ad una quota di profitto predeterminata calcolata sul valore dello stock di capitale.

Anche questo modello ha gravi limiti. Se la quota di profitto è fissata ad un livello superiore a quello vigente sui mercati monetari

l'impresa ha un forte incentivo a sovracapitalizzare il processo produttivo; per contro l'impresa non ha nessun interesse a contenere i costi variabili (Averch-Johnson, 1962).

Parte dei problemi suddetti vengono risolti combinando i modelli *Cost-plus* e *Rate-of-return* e quindi estendendo il potere di regolamentazione ai tassi di profitto, ai costi e a loro variazioni e soprattutto alle tariffe. In questo caso la quantità di informazioni di cui il regolatore ha bisogno per esercitare un efficace potere di regolamentazione è tale da rendere necessaria la costituzione di una burocrazia di significative dimensioni.

### c) Il modello del *Price-cap*.

Nel modello *Price-cap* l'incremento delle tariffe viene considerato come un fenomeno automatico al netto di un incremento atteso di produttività.

L'ente di regolamentazione, valuta i margini di incremento potenziale dell'efficienza che il progresso tecnico o il semplice recupero dell'inefficienza pregressa sono suscettibili di costituire per l'impresa e su questa base autorizza l'impresa agente ad aumentare le tariffe di un ammontare pari al generale innalzamento dei prezzi dopo aver dedotto i margini di efficienza attesa.

Il modello del *Price-cap* sembra avere il vantaggio di porre il principale al riparo dai rischi di:

- "azzardo morale", perché l'incremento dei prezzi concesso è pari solo al generale incremento dei prezzi (e quindi dei costi produttivi) nel sistema economico,
- inefficienza generata da incompetenza perché il principale determina ex ante l'incremento atteso di produttività. L'agente incapace di far fronte a tale incremento subirà quindi delle perdite,
- insufficiente stimolo ad aumentare l'efficienza generale, giacché l'agente capace di aumentare l'efficienza al di là dell'incremento atteso dal principale può trattenere per sé i profitti così determinati.

Il principale limite al modello *Price-cap* consiste nella quantità di informazioni necessarie a stabilire il livello di incremento atteso della produttività e nella durata del vincolo *cap*.

Dei due metodi che si contendono sostanzialmente il campo per quanto riguarda la regolamentazione dei prezzi dei servizi pubblici - il più tradizionale metodo del *Rate of return* introdotto dagli americani e il più recente *Price cap* introdotto dagli inglesi - si è cercato

di valutare i benefici ed i pregi senza pervenire a risultati definitivi (Acton e Vogelsang, 1989).

La scelta inglese a favore del RPI - X (indice dei prezzi al dettaglio - incremento della produttività) è stata giudicata preferibile nell'ormai celebre Rapporto Littlechild che diede inizio alla rivoluzione nei servizi pubblici inglesi sulla base di un confronto con il vecchio sistema del *Rate-of-return* secondo parametri indicati nella seguente tabella:

|                                      | Rate-of-return | Price-cap |
|--------------------------------------|----------------|-----------|
| - protezione contro il monopolio     | 3              | 1         |
| - efficienza e innovazione           | 4              | 1         |
| - peso della regolamentazione        | 5              | 2         |
| - promozione della concorrenza       | 5              | 2         |
| - document. richiesta dal regolatore | 4              | 1         |

dove la scala va da 1 buono a 5 pessimo.

Fonte: Littlechild, 1983.

Ma poiché X deve essere periodicamente aggiustato in modo da consentire all'impresa un qualche margine di profitto, di fatto i due metodi si avvicinano, come del resto sta mostrando l'esperienza delle *Water Companies* inglesi.

#### 4.4. Il controllo della qualità

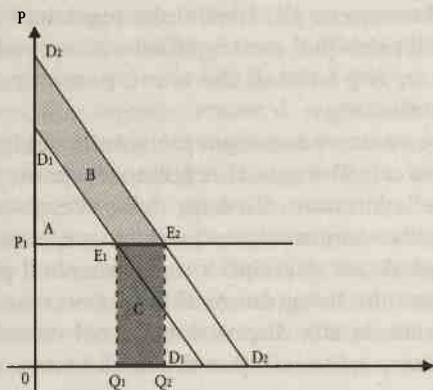
La regolamentazione deve prevedere la possibilità di controllo della qualità da parte dell'operatore pubblico, perché altrimenti il monopolista - pubblico o privato - ha forti incentivi a ridurre la qualità.

Come risulta dalla Figura 4,  $E_1$  rappresenta un punto di equilibrio iniziale in base al quale l'impresa non regolamentata produce la quantità  $q_1$  al prezzo  $P_1$ .

La curva di domanda iniziale  $D_1D_1$  corrisponde ad una data qualità. Consideriamo l'effetto di un aumento della qualità che comporti un aumento della curva di domanda a  $D_2D_2$  e un nuovo equilibrio in  $E_2$ . La variazione determina un aumento del benessere del consumatore che, con il passaggio della quantità prodotta da  $q_1$  a  $q_2$ , diventa pari alla somma delle aree A e B.

Questa somma dovrebbe essere confrontata con l'aumento dei

**Figura 4: L'effetto della regolamentazione sulla qualità dei servizi**



Fonte: Vickers e Yarrow, 1988.

costi, compresi quelli sopportati per migliorare la qualità. Se i costi addizionali sono C, l'aumento di qualità (se  $B > C$ ) aumenterà il benessere collettivo.

A questa stessa condizione soggiace l'aumento del ricavo per l'impresa (che passa da  $OP_1 E_1 q_1$  a  $OP_1 E_2 q_2$ ).

Ma questo può effettivamente verificarsi soltanto se l'impresa è soggetta a regolamentazione. Altrimenti il monopolio ha l'incentivo a scegliere bassi livelli di qualità del servizio.

Il monopolio non efficacemente regolamentato ha la tendenza a risparmiare sulla qualità, perché così facendo può ridurre i costi. In un mercato concorrenziale questo può condurre a riduzioni nella quantità venduta poiché i consumatori si rivolgono verso altri prodotti; ma la riduzione del ricavo derivante dalla riduzione della quantità è scarsa quando la sostituibilità tra prodotti è limitata, come nel settore dell'acqua.

La maggior parte della regolamentazione riguarda la qualità attraverso la definizione di standard qualitativi e sorge quando i consumatori sono scarsamente informati sulla qualità del servizio.

La più semplice forma di regolamentazione di qualità è la *disposi-*



zione: il regolatore dice al regolamentato cosa deve fare. Le direttive provocano problemi gemelli dell'informazione e degli incentivi nella loro forma acuta. Le direttive possono semplicemente istruire il regolamentato ad assumere gli obiettivi del regolatore (esempio: offrire acque potabili), nel qual caso è difficile o impossibile per il regolatore stabilire se, nei limiti di ciò che è possibile, l'industria si è conformata alla direttiva.

L'alternativa è emanare istruzioni più specifiche: "installare un depuratore di tipo x". Tuttavia il regolatore, meno ben informato dell'industria delle strutture di costo, delle alternative disponibili e dei problemi dell'amministrazione quotidiana, è in una posizione insufficiente per giudicare se il tipo x sia o non sia il più efficiente ed economico strumento. Il regolatore affronta uno svantaggio informativo o nell'emanare la sua disposizione o nel controllare la condiscendenza ad essa, e non c'è possibilità di evitare almeno una di queste difficoltà.

Così la debolezza della regolamentazione direzionale è che per essere efficace deve riguardare gli aspetti della fornitura del servizio che sono prontamente misurati; e questi possono soltanto essere vagamente posti in relazione con i problemi di interesse sottostanti.

#### *4.5. Le autorità della regolamentazione*

Anche nella regolamentazione si pone un problema di principale-agente. **A** (l'Autorità) ha obiettivi che possono essere raggiunti soltanto da **B** (l'impresa), poiché B ha una responsabilità diretta nelle decisioni o migliori informazioni, o entrambe. Dato che B avrà tipicamente differenti incentivi ed una conoscenza superiore, come fa A a costruire una struttura che garantisca il raggiungimento del risultato desiderato? Le soluzioni a questo problema avanzate possono essere caratterizzate da differenze nel grado con il quale il principale dirige le azioni dell'agente.

La municipalizzazione è una forma esterna di regolamentazione in Europa, vista come rimozione della necessità della regolamentazione. Il problema è risolto invitando l'agente ad assumere gli obiettivi del principale e liberandolo da altri doveri e costrizioni. Le aziende municipalizzate sono in grado di determinare ciò che è il pubblico interesse e hanno incentivi per raggiungerlo. Tale definizione approssimata degli obiettivi manageriali non può contribuire ad un efficiente management e ad un efficiente funzionamento delle industrie interessate. Ne consegue che la municipaliz-

zazione non rimuove il problema principale-agente: essa lo pone solamente all'interno del contesto di una particolare struttura istituzionale.

Nella più semplice rappresentazione del processo di regolamentazione, A è il governo e B il management dell'industria regolamentata. Tuttavia possono essere coinvolti quattro gruppi di interesse (i votanti, il governo, una organizzazione di regolamentazione ed una industria) e il problema principale-agente interessa ogni anello della catena. I politici, i regolatori ed i manager hanno obiettivi propri, nessuno dei quali può essere ritenuto invariabilmente in accordo con il pubblico interesse e ci si deve aspettare che questi obiettivi influenzino il loro comportamento. È difficile fissare la misura con la quale le insufficienze evidenti dei meccanismi di controllo dell'impresa municipalizzata risultano intrinseci all'istituzione e in che misura esse derivino dal fallimento nello specificare gli obiettivi ed i meccanismi dell'incentivazione.

Nel mondo anglosassone ed in particolare negli Stati Uniti, la forma più comune di regolamentazione esplicita è l'*Authority*, l'"agenzia pubblica"; in Italia la regolamentazione pubblica è alla diretta responsabilità di un Ministero.

Se c'è una divergenza di obiettivi tra il principale e l'agente, questa divergenza rimarrà qualunque struttura o meccanismo di regolamentazione sia adottato, con il rischio della "cattura" regolamentativa, che si verifica quando una agenzia di regolamentazione giunge a equiparare il bene pubblico agli interessi dell'industria che regola.

La stessa asimmetria dell'informazione che crea la necessità della regolamentazione rende l'agenzia dipendente da quelli che regola, mentre le lobby dei produttori sono comunemente meglio organizzate e dispongono di maggiori risorse di quelle che servono gli interessi dei consumatori.

La "cattura" dell'agenzia di regolamentazione da parte dell'industria regolamentata crea diversi tipi di inefficienze, che in genere si traducono in prezzi elevati ai consumatori, mentre concede loro poca assicurazione sostanziale circa la qualità.

La possibilità che le strutture di regolamentazione possano tornare a vantaggio dell'industria può condurre l'industria ad investire risorse per ricercare particolari tipi di regolamentazione o per influenzare il comportamento delle autorità di regolamentazione. Poiché tale comportamento orientato alla ricerca del profitto può risultare

molto vantaggioso, le somme investite possono essere elevate e dar luogo a episodi di corruzione.

##### 5. *La regolamentazione e i contratti amministrati*

Vale la spesa di rilevare subito che molti degli argomenti che sono stati addotti contro la regolamentazione contrappongono ad essa il funzionamento di un mercato basato su contratti uniperiodali in cui una parte si obbliga a fornire a un'altra parte una prestazione ben determinata in contropartita di un'altra ugualmente ben determinata prestazione pecuniaria. In realtà ci si dimentica troppo spesso che anche il mercato non funziona troppo bene quando si tratti di quelli che Goldberg (1976) ha chiamato contratti amministrati, in cui sono presenti prestazioni distribuite nel tempo e spesso neppure completamente predeterminate, come nel caso del nostro contratto di concessione.

Il contratto a lungo termine regola un programma di scambi esteso nel tempo (che limita quindi la futura libertà negoziale delle parti) e pone una serie di problemi per quanto riguarda la durata dell'accordo e la natura delle restrizioni e i problemi che si pongono tra la fase di formazione del contratto e il suo termine (fra i quali un ruolo di non secondaria importanza assumono i cosiddetti *windfall gains* o guadagni inattesi che si verificano quando nel corso della fornitura del servizio pubblico contrattato si verificano variazioni della tecnologia o dei prezzi, che possono comportare guadagni o perdite aleatorie).

A causa degli elementi di incertezza che sono impliciti nella contrattazione di prestazioni a lungo termine normalmente il contenuto del contratto specifica anche il processo di aggiustamento nel tempo dei termini dell'accordo.

Ma c'è un altro aspetto specifico dei contratti a lungo termine che va sottolineato: l'assunzione cioè, da parte dell'ente concedente, di un ruolo di rappresentanza degli interessi dei consumatori. Esso ne costituisce infatti l'agente per quanto concerne la raccolta di informazioni, la specificazione dei termini dei contratti, l'aggiustamento delle relazioni correnti, etc..

La concessione di pubblico servizio comporta infatti due tipi di contratti:

- da un lato l'azienda fornitrice stipula contratti con i consumatori,

- d'altro lato i termini di questi contratti sono regolati da un più vasto tipo di accordo, nell'ambito dello stesso contratto di concessione, che funge in questo contesto da contratto collettivo tra l'impresa e l'ente concedente che collettivamente rappresenta i consumatori interessati.

Assumiamo che l'ente sia un fedele rappresentante degli interessi dei suoi rappresentati, eliminando subito quegli aspetti della discussione sulla regolamentazione che sottolineano invece il fatto che l'ente è politicamente influenzato dagli interessi dei produttori del servizio. E consideriamo quindi il problema di questo ente, che in rappresentanza di consumatori del servizio pubblico deve ideare, offrire ai produttori interessati e poi amministrare un contratto di concessione per la fornitura di servizi pubblici.

L'agente, implicitamente o esplicitamente, deve ponderare le esigenze della propria clientela, e quando esse non sono espresse o razionalmente definite è chiamato a darne lui stesso una interpretazione.

Come può arrivare a proporre un contratto, che se non ottimale sia almeno ragionevolmente efficiente?

- *Scelta dell'impresa.* Si tratta di un controllo all'entrata che può essere esercitato in modi diversi: tramite il *contracting out* l'assegnazione della produzione del servizio viene effettuata in seguito a gara d'appalto, cui possono partecipare tanto produttori pubblici che privati. Si tratta di un meccanismo di controllo di efficienza ex ante, che fornisce incentivi all'efficienza se:

- esiste una pluralità di imprese che concorrono alla gara di appalto (il che dovrebbe garantire - tranne il caso di collusione tra i concorrenti - che i prezzi richiesti non eccedano il profitto "normale"),

- un prodotto con caratteristiche semplici, che consentano di verificare che gli impegni assunti siano rispettati, perché una volta stabilito il compenso, l'impresa ha tutto l'interesse a produrre a costi bassi, e quindi si verifica scadimento nella qualità del servizio, se non intervengono controlli successivi (nel corso dei quali possono nascere collusioni tra i soggetti privati che forniscono il servizio e soggetti pubblici che ne dovrebbero garantire la qualità).

Poiché raramente queste condizioni si verificano ai meccanismi incentivanti l'efficienza ex ante, si devono quindi accompagnare meccanismi ex post, che regolino cioè la condotta delle imprese



concessionarie. Tradizionalmente l'economista si è interessato principalmente alla regolamentazione quantitativa ed essenzialmente alla durata del rapporto regolamentato a alla fissazione dei prezzi.

Più recentemente, specie dopo l'ondata delle privatizzazioni dei servizi pubblici inglesi, l'attenzione si è spostata sulle forme di regolamentazione qualitativa che fanno capo a enti diversi da quello pubblico che ha stipulato il contratto di concessione e che appaiono più adatti a tutelare l'interesse dei consumatori (OFTEL, OFGAS).

- *Durata del contratto.* Al momento della stipula del contratto di concessione, l'ente deve in primo luogo temperare l'interesse del produttore a effettuare la prestazione per un periodo di tempo tanto più lungo quanto più il costo marginale diminuisce con la durata degli impianti (i quali avrebbero valore nullo con una risoluzione anticipata) e il diritto del consumatore che desidera conservare la libertà di negoziazione per usufruire, ad esempio, di prezzi minori o di nuove tecniche che si rendessero disponibili sul mercato.

Il criterio è ovviamente quello di comparare i benefici marginali attesi, che derivano ai consumatori dalla lunga durata del contratto che assicura la fornitura e al produttore dal diminuito rischio di produzione, contro i costi che derivano dalla riduzione di flessibilità negoziale, che può danneggiare anche il produttore, che per eventi sopravvenuti (ad esempio modificazione delle tecnologie) potrebbe trovare più conveniente risolvere il contratto.

I contratti per la fornitura di pubblico servizio in condizioni di monopolio naturale hanno spesso caratteristiche tali da rendere apprezzabili forme di tutela del produttore.

Tra queste caratteristiche vanno ricordate: l'alto rapporto capitale/prodotto, e l'elevata longevità e immobilità del capitale. Sulla base di questa considerazione si tutelano anche diritti del consumatore e si possono contrastare due tradizionali critiche nei confronti della concessione:

- da un lato quella che essa limita l'ingresso di nuove imprese,
- d'altro lato quella che essa impedisce al consumatore di avvantaggiarsi di nuove tecnologie eventualmente disponibili dato che essa offre al concessionario la protezione nei confronti di nuove tecnologie concorrenti.

Infatti in assenza di questa tutela sarebbe possibile pensare che l'impresa concessionaria sarebbe entrata nel contratto a condizioni ugualmente favorevoli?



- *Fissazione dei prezzi.* Nel caso dei servizi pubblici, più che di determinazione del prezzo, si tratta come si è visto, di definire la formula per la determinazione del prezzo valida per tutta la durata del contratto. Occorre indicare i tempi di revisione, le condizioni di erogazione dei servizi da offrire a particolari categorie di consumatori, i prezzi da praticare ai nuovi consumatori.

- *Tutela del diritto del consumatore a ricevere la prestazione pattuita.* Essa si fonda su tre argomenti principali. Una volta stabilita la relazione contrattuale, il fornitore è protetto dalla concorrenza mentre il consumatore è meno protetto da aumenti di prezzo o da minacce di interruzione del servizio e deve essere tutelato anche contro l'interesse del produttore:

- in termini di quantità
- in termini di prezzi
- in termini di qualità.

Questa tutela non può essere svolta dall'agente senza costi, a meno che l'interesse collettivo dei consumatori venga da essi stessi tutelato attraverso organismi collettivi.

L'esperienza inglese di privatizzazione delle telecomunicazioni, che vede i consumatori tutelati dallo stesso organismo concessionario e regolamentatore (OFTEL) e quella del gas, in cui i consumatori sono tutelati dal *Gas Consumer Council*, induce gli organismi dei consumatori rappresentati dal *National Consumer Council* a preferire la formula in cui la tutela degli interessi dei consumatori è separata dall'organismo regolatore (che rischia di essere "catturato" dall'industria regolamentata).

## 6. *La privatizzazione e/o la regolamentazione*

Le ragioni addotte dalla teoria economica convenzionale per la regolamentazione dei pubblici servizi (che spesso sono considerati tali proprio per l'esistenza di norme che ne regolano la fornitura più che non per i loro caratteri intrinseci) sono essenzialmente due:

- l'esistenza di grosse imperfezioni di mercato, quali la presenza di monopolio naturale, di rilevanti esternalità, o della effettiva produzione di beni pubblici in senso tecnico,
- le esigenze redistributive che impongono di praticare a tutti cittadini lo stesso prezzo anche quando il servizio è prodotto in condizio-

ni di costo differenti (per la distanza o per le caratteristiche geografiche della fornitura) dando luogo al fenomeno dei sussidi incrociati.

Ma ormai da oltre due decenni la teoria economica si interroga sull'opportunità della regolamentazione, sul rischio che l'obiettivo redistributivo possa mascherare delle inefficienze allocative, sull'esistenza stessa dei presupposti che giustificano l'intervento correttivo dei fallimenti del mercato.

La discussione apertasi con il provocatorio lavoro di Demsetz (1968) si è poi arricchita negli ultimi due decenni di argomentazioni in favore di una maggiore efficienza delle imprese private rispetto a quelle pubbliche a sostegno delle politiche di privatizzazione delle *public utilities* in vari paesi.

Le riflessioni teoriche più recenti che abbiamo sintetizzato nelle pagine precedenti ed i risultati non sempre soddisfacenti delle politiche intraprese inducono a ritenere che in realtà si sia intervenuti sulla forma giuridica della proprietà quando sarebbe stato invece necessario intervenire sulla forma di mercato.

Le sollecitazioni che provengono dagli studi rivolti ad analizzare le forme e le strutture incentivanti l'efficienza inducono a ritenere scarsamente rilevante la struttura della proprietà e guardare con favore nel campo dei servizi pubblici all'attuazione dei contratti amministrativi (concessione o appalto) come incentivo alla concorrenza per il mercato (all'entrata) e alla concorrenza comparativa sul mercato che induce le imprese regolamentate a muoversi in concorrenza l'una con l'altra nella direzione della riduzione dei costi.

Ma nel campo dei servizi pubblici, la regolamentazione continua a svolgere un ruolo incisivo non solo perché in grado di eliminare i comportamenti anticoncorrenziali di imprese dominanti, ma soprattutto perché è in grado di assicurare la qualità del servizio che risulterebbe altrimenti compromessa.

## *Capitolo Secondo*

### PUBBLICO E PRIVATO NEL SERVIZIO IDRICO: LE ESPERIENZE STRANIERE

#### 1. *Premessa*

Il dibattito sulla regolamentazione del servizio idrico, la cui responsabilità rientra nelle competenze dell'Amministrazione comunale, si è fatto negli ultimi anni, fino alla recente Legge Galli (Legge 5 gennaio 1994, n. 36), via via più acuto in relazione ad una serie di circostanze, che hanno altresì investito altri paesi avanzati, in particolare quelli dell'area OCDE (OCDE, 1989):

- lo sviluppo economico, con le sue caratteristiche di industrializzazione e di urbanesimo, ha indotto consumi crescenti, che in presenza di prezzi fortemente sovvenzionati hanno dato luogo a sprechi e al pressoché completo esaurimento delle acque sotterranee non inquinate;

- l'esigenza di tutelare questa fondamentale risorsa naturale dall'inquinamento crescente ha imposto nuovi e più stringenti vincoli alla gestione.

In questo quadro l'assetto tradizionale dell'articolazione delle responsabilità istituzionali di governo delle acque, nonché delle modalità gestionali del servizio, ereditato in molti paesi dal periodo prebellico, si è dimostrato via via più carente in termini di risultato economico. Sotto il profilo dell'efficacia delle produzioni, cioè della rispondenza quantitativa e qualitativa alle domande espresse e potenziali e sotto il profilo dell'efficienza, cioè dell'uso meno dispendioso di risorse, le strutture tradizionali si sono palesate notevolmente deficitarie.

In un'industria come quella dell'acqua, che richiede investimenti a lungo, o addirittura a lunghissimo termine, essenziale ai fini della salute pubblica e della tutela dell'ambiente, monopolio naturale nelle diverse fasi del ciclo, si rileva in ogni paese un sistema di regolamentazione che vede in vario modo convivere gestioni pubbliche e private del servizio.

Esaminare le caratteristiche tecniche ed economiche della produzione di questo servizio e le varie esperienze maturate in Europa in tema di privatizzazione e regolamentazione, appare utile per valuta-

re in un caso concreto, come i problemi di efficienza non si risolvano modificando i diritti di proprietà, quanto modificando la struttura dell'industria e gli incentivi ed i controlli al suo comportamento.

## *2. Il ciclo dell'acqua: separazione o integrazione tra fasi?*

Possiamo descrivere il ciclo completo dell'acqua considerando la rappresentazione fornita da Massarutto (1993) nella Figura 1.

Il ciclo completo dell'acqua è suddiviso in tre flussi, ciascuno rappresentativo di uno dei servizi (**U**) che l'acqua offre ai consumatori civili (**C**), produttivi (**P**) e ambientali (**A**).

Ciascuna categoria di utilizzatori esprime una domanda, in termini qualitativi (**q**) e quantitativi (**Q**), che consideriamo variabile in funzione del prezzo (**p**).

I rettangoli rappresentano i "servizi idrici", ossia il complesso di attività necessario per trasformare la "materia prima" ovvero la risorsa grezza, in un prodotto disponibile per diversi utilizzatori (**G**); analogamente, altre attività produttive (**W**) si rendono necessarie prima del rilascio degli scarichi, al fine di renderli compatibili con gli obiettivi di qualità delle risorse.

L'interdipendenza fra i diversi segmenti del ciclo è rappresentata nelle relazioni funzionali. Ad esempio, il flusso **a** (che rappresenta la quantità e la qualità della risorsa destinata al soddisfacimento degli usi civili) dipende dalla quantità e dalla qualità delle risorse nel complesso e dal sistema di allocazione delle risorse idriche (in base al quale si determina quale parte delle risorse spetta a ciascun utilizzatore e si determinano gli obiettivi di qualità delle risorse idriche).

Il flusso **b** (acqua effettivamente distribuita agli utenti civili) dipende, oltre che da **a**, anche dall'insieme di trattamenti e fasi produttive raggruppate nel rettangolo **G<sub>C</sub>**, ossia dalla tecnologia (**t**).

La qualità delle risorse dipende dal bilancio dei prelievi e degli scarichi e dalla qualità di questi ultimi.

Altre relazioni di interdipendenza connettono, ad esempio, il flusso **i** (le risorse idriche destinate a finalità ambientali) alla qualità e alle dimensioni della risorsa (funzione a sua volta dei prelievi e degli scarichi), la qualità degli scarichi alla performance dei servizi di destinazione (**W**), e così via.

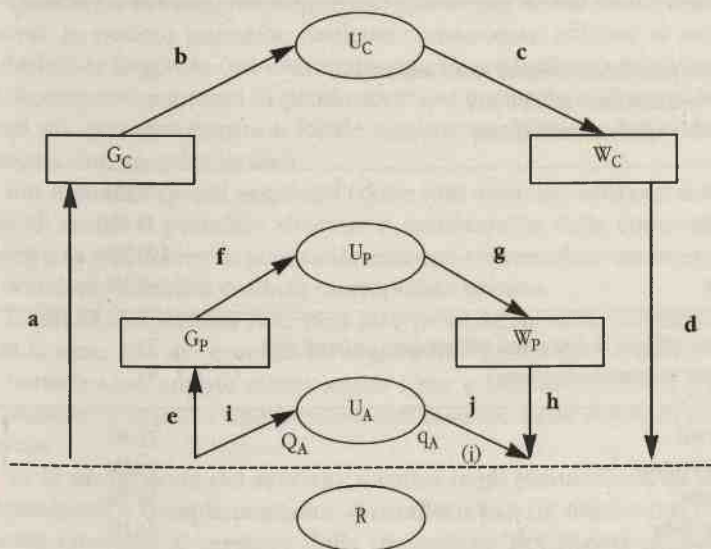
L'interdipendenza osservata interessa ambiti decisionali che sono di pertinenza di funzioni diverse: il gestore dei servizi avrà il con-

trolo su **a** e su **G<sub>C</sub>** - ad esempio - oltre che su **d** e su **W<sub>C</sub>**, nel caso di integrazione verticale del ciclo; la determinazione degli obiettivi di qualità delle risorse, così come la specificazione del flusso **i** (qualità e quantità di “servizi ecologici” offerti dal ciclo dell’acqua) e la disciplina degli scarichi e dei prelievi (dimensioni e qualità dei flussi **a**, **b**, **e**, **h**) sarà invece di competenza della funzione di governo.

I flussi **b** e **f** (rappresentativi della domanda di acqua rispettivamente degli utenti civili e produttivi), dal canto loro, così come i flussi **d** e **g** (rappresentativi degli scarichi concessi da parte dell’autorità di governo), concorrono a determinare il fabbisogno di servizi idrici.

Il prezzo **p** è controllato dall’autorità di regolamentazione, ma il gestore interviene nel processo di determinazione del prezzo, poiché è l’unico a conoscere con esattezza il costo di produzione dei servizi.

**Figura 1: Il ciclo dell’acqua**



Fonte: Massarutto, 1993.



Dobbiamo subito rilevare che la gestione della risorsa acqua è problema distinto da quello della gestione del servizio idrico locale, destinato a fornire acqua per usi civili.

Quest'ultimo, infatti, non interessa in Italia che poco più del 10% della risorsa totale (Tabella 1) mentre il governo delle risorse idriche complessive di cui, anche nella nostra più recente legislazione, si richiede una gestione integrata a livello di bacini fluviali<sup>1</sup> riguarda l'allocazione della risorsa fra i diversi usi:

- 1) che comportano un prelievo temporaneo dell'acqua e la sua restituzione allo stesso bacino, ma con caratteristiche potenzialmente inquinanti,
- 2) che comportano un prelievo temporaneo dell'acqua e la sua restituzione senza pericolo di inquinamento (ad esempio, l'acqua prelevata per uso idroelettrico),
- 3) per i quali è necessario che l'acqua esista e sia di una certa qualità, ma che non comportano prelievi e scarichi (navigazione, pesca, attività ricreative, conservazione degli ecosistemi).

**Tabella 1: Gli usi dell'acqua in Italia**

|   |       |
|---|-------|
| Risorse superficiali potenziali nette (miliardi mc)           | 80    |
| Risorse sotterranee (miliardi mc)                             | 13    |
| Risorse totali nette (miliardi mc)                            | 93    |
| Nord  | 52.8% |
| Centro  | 19.4% |
| Sud   | 20.7% |
| Isole   | 7.1%  |
| Risorse utilizzabili con attuali infrastrutture (miliardi mc) | 53    |
| Risorse utilizzate (miliardi mc)                              | 53    |
| Usi civili  | 11.6% |
| Usi industriali   | 13.6% |
| Energia   | 10.7% |
| Agricoltura   | 64.1% |

Fonte: Ministero dell'Ambiente, 1992; Conferenza Nazionale sulle Acque.

In verità la nuova legislazione nazionale (la già citata Legge 5 gennaio 1994, n. 36 recante «Disposizioni in materia di risorse idriche») opta all'interno del bacino per un servizio idrico integrato «(...) costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue» (art. 4), senza domandarsi se esso sia tecnicamente ed economicamente efficiente.

Elemento di rilevanza nel determinare l'efficienza dei servizi a rete come quello idrico è l'aspetto tecnologico e particolarmente l'esistenza o meno di economie di scala e di economie di scopo, che determinano rispettivamente le dimensioni minime efficienti che ogni impresa dovrebbe avere ed i vantaggi di una produzione integrata (verticalmente o orizzontalmente) rispetto a una produzione specializzata (monoservizio).

Nel caso degli acquedotti l'adduzione dalle sorgenti montane o dai bacini artificiali fino alle zone residenziali è in grado di beneficiare di costi medi decrescenti (rispetto alla lunghezza della condotta principale, alla quantità d'acqua addotta al numero di reti collegate) mentre non è detto che avvenga altrettanto per la gestione ordinaria delle reti locali, come avremo modo di vedere nel prossimo paragrafo.

Questo ha ovviamente importanti riflessi anche sul piano organizzativo, in quanto potrebbe risultare conveniente affidare al settore pubblico la fornitura (ed eventualmente la produzione) solo di alcuni determinati segmenti di produzione (ad esempio, adduzione delle fonti ma non distribuzione locale oppure smaltimento finale dei rifiuti ma non raccolta locale).

Per alcuni di questi segmenti (dove non esistono rilevanti economie di scala) si potrebbe sfruttare il meccanismo della concorrenza mentre in altri (dove le economie esistono) si potrebbe ricorrere alla produzione pubblica o ad un monopolista privato.

L'attività di ciascuna fase non può prescindere dalla connessione con le altre. La convenienza ad organizzare centralmente ed ex ante la connessione appare allora molto forte e con essa l'utilità a programmare la crescita complessiva dell'insieme delle funzioni considerate.

Se la produzione del servizio, a causa degli elevati livelli di interdipendenza e complementarità, è caratterizzata da rendimenti fortemente crescenti al crescere delle dimensioni dell'attività produttiva e, quindi, al crescere delle dimensioni della rete, dovrebbe manifestare una forte tendenza alla diminuzione dei costi medi.

Nel caso di imprese verticalmente integrate si è allora in presenza di una pluralità di funzioni di produzione - che possono essere ricondotte alle diverse fasi del processo produttivo - che coabitano all'interno di una stessa impresa. Ma occorre domandarsi se la riduzione dei costi unitari dell'impresa verticalmente integrata è dovuta a economie di scala o non piuttosto a rendimenti crescenti.

La distinzione non è rilevante solo dal punto di vista accademico. Nel caso che si tratti di economie di scala i costi medi di lungo periodo diminuiscono al crescere delle dimensioni delle imprese. Il monopolio naturale è confermato e con esso il carattere pubblico del servizio erogato a rete. Nel caso, invece, che i costi medi decrescenti siano associati alla combinazione delle diverse funzioni di produzione all'interno delle imprese occorre domandarsi se esistono:

- economie di scala a livello di attività specifica,
- forme particolari di economie di scopo.

Nel primo caso l'inclinazione negativa della curva dei costi medi di lungo periodo delle imprese non conduce al monopolio naturale dell'impresa, ma piuttosto delle singole attività produttive. Sarebbe allora ragionevole scindere le imprese di servizi pubblici in ragione del loro prodotto finale in tante imprese specializzate nella fornitura di singole fasi del processo produttivo che mette capo al prodotto finale.

È quanto accade, come vedremo, nell'area metropolitana di Torino, in cui l'Acquedotto Municipale ha il monopolio dell'adduzione ma non della distribuzione.

Nel caso delle economie di scopo si verificano complementarietà tra fasi produttive che mettono capo a prodotti diversi all'interno della stessa impresa.

In questo caso sarebbe conveniente passare dalle imprese monoprodotto integrate verticalmente, come quelle che sono previste dalla recente legislazione, a imprese multiprodotto che erogano più servizi pubblici a rete, sviluppando rilevanti economie di scopo, come accade oggi in molte efficienti aziende municipalizzate.

### *3. I costi del servizio idrico*

#### *3.1. Le economie di scala*

Molti studi sono stati svolti per stimare la funzione di costo dell'offerta idrica nel breve e nel lungo periodo e tutti concordano

nel rilevare l'esistenza di economie di scala, anche se l'intervallo dimensionale in cui esse esistono varia ampiamente, tanto che alcuni studi ingegneristici affermano addirittura che economie di scala persisterebbero indefinitamente.

Fra i limiti di questi studi, oltre a quelli di carattere metodologico, emerge il fatto che non si riconosce la caratteristica multiprodotto dell'industria dell'acqua (che viene fornita sia alle famiglie per usi domestici, sia alle imprese), mentre la diversa presenza dei due tipi di utenti può influenzare il grado di economie di scala.

Inoltre, come avremo modo di vedere, i dati disponibili impongono ipotesi estremamente rozze, così da impedire di distinguere fra le economie di scala associate alla mera produzione, che possono essere contrastate da diseconomie nella distribuzione, la quale è influenzata dalla localizzazione e dalla distribuzione geografica degli impianti che concorrono a determinare le dimensioni dell'area ottimale di servizio.

Fra i risultati più importanti (Kim, Clark, 1989) è la stima delle economie di scala con riferimento alle diverse dimensioni delle imprese interessate.

**Tabella 2: Produzione media (milioni lt/giorno e mc/anno)**

| Imprese | Residenze | Non Residenze | Totale     | Elasticità di Scala |
|---------|-----------|---------------|------------|---------------------|
| Piccole | 6 (22)    | 1 (5,2)       | 7 (27,2)   | 1,33296             |
| Medie   | 92 (336)  | 49 (182)      | 141 (518)  | 0,99226             |
| Grandi  | 161 (443) | 544 (2130)    | 705 (2573) | 0,87503             |

(In parentesi i milioni di mc/anno).

Fonte: Kim, Clark, 1989.

Come si vede in Tabella 2, il grado di economie di scala varia con le dimensioni delle imprese interessate. Più precisamente, mentre le piccole imprese mostrano economie di scala piuttosto rilevanti - l'elasticità dei costi all'output è 1.33 il che significa che i costi si riducono di quasi un quarto ( $1/1.33$ ) al crescere della produzione - le grandi imprese soffrono invece di diseconomie di scala (i costi aumentano al crescere delle quantità prodotte).

Le imprese di dimensione media avrebbero invece costanti rendimenti (costi unitari).

Tenuto conto della estrema variabilità delle condizioni di produzione e del fatto che le differenze nelle economie di scala sono assai ridotte, si può ritenere che esista un'ampia gamma di produzioni all'interno delle quali i costi medi unitari sono costanti.

Distinguendo i costi per rifornire le residenze da quelli per usi non domestici si scopre che nel primo caso la curva dei costi marginali è positivamente inclinata, al variare delle quantità di acqua prodotte, mentre nel caso degli usi non domestici è negativamente inclinata.

Inoltre i costi per il servizio domestico alle residenze sono più elevati di quelli per l'acqua a scopi non domestici, il che è conforme all'esigenza di reti più ampie (maggior numero di connessioni) e costose gestioni di un elevato numero di piccoli conti nel caso delle abitazioni rispetto a quello degli usi non domestici.

Tuttavia se si esaminano i costi congiunti della produzione di acqua per le due destinazioni e della produzione separata di acqua per usi domestici (Figura 2) si scopre che solo al di sotto della dimensione media di 90 milioni di lt d'acqua al giorno (circa 33 milioni di mc/anno) il costo marginale della produzione congiunta è più elevato di quello della produzione separata mentre per tutte le produzioni superiori il costo della produzione congiunta sta al di sotto dell'altro, il che specifica che le diseconomie di produzione congiunta esistono solo per imprese di piccole dimensioni.

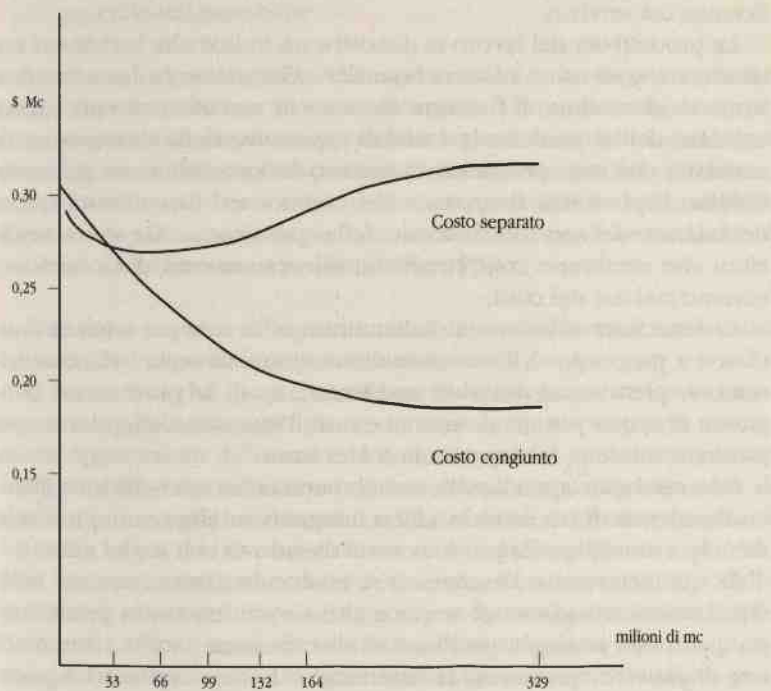
Dai dati riportati emerge dunque che sono certamente inefficienti (per i loro elevati costi unitari) tutti i servizi di distribuzione idrica di piccole dimensioni, che forniscono acqua per usi civili, congiuntamente alle famiglie e alle imprese, mentre quando si supera una certa soglia dimensionale (90 milioni di mc/anno) la riduzione dei costi unitari non si verifica più.

Anche per l'Italia è stata elaborata una stima (Pola e Visco Comandini, 1989) sui costi correnti di esercizio del solo segmento produttivo relativo alla distribuzione dell'acqua potabile.

La stima della funzione di costo totale operata per verificare se per l'acquedotto le aziende produttrici operano in un regime di costi costanti ha dato risultati positivi, nel senso che il parametro del fattore di scala nella funzione di costo totale è risultato praticamente pari all'unità, mentre in quella di costo medio molto vicino allo zero (oltre che assolutamente non significativo).



**Figura 2: Costi marginali per la produzione congiunta e specializzata di acqua per usi non domestici (Usa, 1983)**



Fonte: Kim, Clark, 1989.

Le perdite di rete risultano influenzare positivamente i costi, così come i consumi per il sollevamento e l'indice di intensità delle utenze fatturabili. Quest'ultimo indicatore produce contemporaneamente un effetto negativo sui costi unitari ed uno positivo sulla produttività.

Nel primo caso esso evidenzia, infatti, il peso sui costi totali dell'attività amministrativo-contabile connessa alla fatturazione (il numero delle utenze, che viene calcolato sul numero delle bollette, è affatto indipendente con quello degli utenti del servizio); nel secondo un indice, generico, di intensità e di concentrazione dei consumi.

Un'altra variabile ambientale, cioè di km di rete/abitanti serviti, si comporta in maniera opposta alla precedente: fattore di inefficienza tecnica della funzione di produzione, diviene indice di concentrazione delle utenze in quella di costo medio con effetto positivo sull'efficienza del servizio.

La produttività del lavoro si dimostra un indice che incide sui costi unitari, così come i fattori finanziari. Già messe in luce in occasione di altre stime di funzioni di costo di servizi comunali, anche nel caso dell'acquedotto le variabili espressive della dimensione finanziaria dell'ente produttore mostrano la loro influenza sui costi. Un'alta disponibilità finanziaria del comune ed una elevata quota del bilancio del servizio sul totale della spesa comunale sono condizioni che sembrano comportare un allontanamento dal criterio di minimizzazione dei costi.

La letteratura straniera ed italiana non offre dunque risultati conclusivi a proposito dell'esistenza di economie di scala i cui costi risentono piuttosto di variabili ambientali, quali la produzione congiunta di acqua per usi domestici e non, l'intensità delle utenze per prodotto venduto, la dispersione sul territorio.

Non sembrano quindi esistere argomenti economici che giustifichino l'esistenza di un servizio idrico integrato su larga scala, ma solo dati che sconsigliano la produzione al di sotto di una soglia minima.

Di qui l'interesse ad esaminare se invece esistano economie nella distribuzione congiunta di acqua e altri servizi, tra cui in primo luogo quelli con analoghi problemi di distribuzione, come i servizi di rete di gas ed acqua, su cui la letteratura si è finora soffermata poco.

### *3.2. Le economie di produzione congiunta (economie di scopo)*

L'esistenza di imprese multiprodotto poggia, secondo la teoria economica, anzitutto su considerazioni di efficienza, quando cioè esistono economie di produzione congiunta, che sorgono allorché per tutti gli outputs il costo della produzione congiunta è minore del costo della produzione separata di ciascun output.

Vale cioè la condizione

$$C(Y, X) < C(Y) + C(X)$$

Ma le economie di produzione congiunta non forniscono una condizione né necessaria né sufficiente affinché dalla fusione di imprese specializzate debbano conseguire risparmi di costo. Non si possono infatti trarre conclusioni circa i confini appropriati di una

impresa semplicemente dall'esame della natura della sottostante funzione di costo, poiché questa sintetizza tutte le informazioni economicamente rilevanti circa la tecnologia di produzione dell'impresa, ma non quelle attinenti le scelte organizzative dell'impresa.

In generale tali economie

(...) nascono a causa degli input che sono comuni e che vengono utilizzati completamente senza una saturazione completa. I fattori comuni possono risultare imperfettamente divisibili, cosicché la produzione di un sottoinsieme di beni lascia un eccesso di capacità in alcuni stadi del processo produttivo, oppure certi capitali umani e fisici possono rappresentare un bene pubblico, il quale, una volta acquistato per un certo uso in un processo produttivo, è poi disponibile liberamente per altri (Willig, 1979).

Due sono le classi di input in cui ciò può verificarsi: il *know how* ed i beni fisici specializzati e indivisibili.

Il *know how* che caratterizza l'impresa moderna, sia esso di natura tecnologica o manageriale, è un input comune che può trovare molte applicazioni differenti e in concorrenza fra di loro con minori costi di diffusione all'interno di una stessa entità organizzativa di quelli che si verificherebbero con il suo trasferimento attraverso il mercato. Infatti il *know how* deriva spesso dall'esperienza e può essere indispensabile che il trasferimento sia accompagnato dalla squadra di uomini che spesso in comune hanno realizzato tale esperienza. È difficile trasferire contrattualmente questo tipo di conoscenze, tanto più quando riguardano la gestione e richiedono pertanto uno scambio continuo di conoscenze: una organizzazione interna (con trasferimenti interni all'impresa) è la forma organizzativa più efficiente. Si può quindi affermare che tanto il *know how* tecnologico quanto soprattutto il *know how* manageriale (che comprende quello organizzativo e gestionale) rappresentano tipi di inputs per i quali i meccanismi contrattuali di trasferimento possono vacillare ed è quindi evidente l'efficacia di uno scambio interno all'impresa rispetto ad uno scambio tra imprese.

Un fattore indivisibile, o qualunque altro fattore che consenta economie di scala, può ugualmente fornire la base per economie di produzione congiunta. Tipico è il caso del lavoro nell'acqua-gas: occorrono 2.15 addetti per ogni squadra di intervento sulla rete nella gestione separata (ne occorrerebbero quindi quattro per le due gestioni) quando per l'intervento congiunto bastano tre addetti.

Un altro tipo di indivisibilità nasce dalla utilizzazione di un bene fisico comune a due processi. Quando si possono utilizzare impianti di scala più grande per l'intera capacità per cui sono stati progettati, consentendo che il servizio venga realizzato ad un costo medio inferiore per ciascuno dei due processi, allora una produzione congiunta produrrà economie. È questo il caso delle economie connesse agli impianti di telecomando e telecontrollo, che possono essere utilizzate in entrambi i servizi di acqua e di gas.

Nel settore dei servizi pubblici locali la diversificazione può essere guidata dalle economie che si generano dalla condivisione del know how tecnologico o piuttosto da quelle che originano dalla condivisione di fattori indivisibili?

Secondo un operatore del settore, i fattori che producono interessanti sinergie fra i due settori appartengono piuttosto a questa seconda categoria.

Le fonti più importanti di sinergie si originano, secondo i dirigenti intervistati presso l'Azienda Servizi Municipalizzati di Brescia<sup>2</sup>, nei programmi coordinati di interventi sul territorio, perché:

- si risparmia il numero degli interventi,
- programmando le nuove installazioni si rinnovano nel frattempo le vecchie appartenenti ad altri servizi (la sostituzione si attua dopo 40-50 anni),
- con questi interventi di manutenzione straordinaria si riducono gli interventi di emergenza.

Si risparmiano, dunque, programmando gli interventi:

- le spese di cantiere,
- le spese di scavo,
- le spese di ripristino.

Un indicatore significativo del tipo di risparmi che si possono ottenere è rappresentato dal fatto che - tranne per gli interventi di emergenza - ogni 100 interventi solo 20 riguardano un servizio singolo, gli altri 80 riguardano due o più servizi.

Il risparmio si concretizza dunque:

- in un minore numero di interventi,
- in minori perdite di rete e minori esigenze di interventi di emergenza a causa della migliore manutenzione.

Per contro gli interventi sono di maggiore durata (dato che riguar-

dano le reti di più servizi) e richiedono l'intervento di ditte esterne specializzate.

Secondo la stima fornita dall'Azienda si risparmia almeno il 30% di quella che sarebbe la somma dei costi dell'intervento per singolo servizio; anche nell'impiego dei lavoratori addetti alle squadre di intervento si registra un risparmio, dato che per ogni singolo servizio si richiederebbero due lavoratori, mentre la squadra che realizza l'intervento congiunto su rete di acqua e gas ne richiede solo tre.

Anche la gestione congiunta dei diversi servizi ha i suoi vantaggi che si riassumono sostanzialmente in:

- utilizzo di personale dirigente altamente specializzato che sarebbe sottoutilizzato in servizi singoli;
- utilizzo della stessa squadra per interventi di emergenza su non importa quale servizio;
- possibilità di adottare impianti di telecomando e telecontrollo, i cui costi consentono l'adozione solo in impianti di grandi dimensioni; nella sala dove affluiscono le informazioni l'intervento di emergenza può essere addirittura automatico o viene comunque affidato ad una unica squadra;
- si risparmia così sulla reperibilità dei dirigenti, tecnici e operai da coinvolgere nelle operazioni di emergenza.

In linea teorica se la strategia di diversificazione consente guadagni di efficienza dovrebbero migliorare le prestazioni dell'impresa e quindi le imprese diversificate dovrebbero avere risultati economici migliori di quelle non diversificate. Tuttavia diversi elementi rendono il confronto particolarmente difficile, a causa del numero e del tipo di attività diverse presenti nelle imprese diversificate e soprattutto nella diversa organizzazione che le imprese diversificate possono darsi<sup>3</sup>.

Naturalmente esistono dei limiti alla diversificazione, che riguardano anzitutto il numero delle attività diversificate, che possono creare strozzature nell'uso delle risorse scarse (laboratori, managers, etc.) superabili da un adeguato assetto organizzativo.

È importante sottolineare che una diversificazione basata sulle economie di scopo non richiede che le singole attività abbandonino i vantaggi della specializzazione: si regge piuttosto su una struttura decentrata nella quale l'impresa unifica solo il know how o le risorse comuni.

In altri termini la diversificazione non implica necessariamente



che la sfera di azione dell'azienda si debba ampliare determinando una crescita sensibile delle sue strutture. Si tratta piuttosto di individuare un corretto equilibrio fra i benefici derivanti dalle economie di scala o dalle economie ottenibili da integrazioni (verticali od orizzontali) con le diseconomie conseguenti ad un eccessivo appesantimento del sistema organizzativo che favorisce l'insorgere di disadattamenti o ritardi di risposta agli stimoli provenienti dal mercato.

I possibili strumenti per evitare gli svantaggi della complessità organizzativa sono meccanismi formali ed informali (ad esempio: creazione di società holding) che consentono di mantenere i vantaggi della specializzazione per le risorse non comuni alle diverse attività.

Un altro fattore estremamente importante nella corretta definizione delle dimensioni e nella strategia dell'impresa è costituito dal bacino territoriale ove questa deve operare. Nel caso di servizi aventi a che fare con il ciclo delle acque, i fattori ambientali hanno infatti un ruolo condizionante l'efficienza gestionale che, come abbiamo avuto modo di vedere, influiscono negativamente sull'efficienza quando le dimensioni sono molto piccole.

#### *4. La struttura dell'industria dell'acqua nei principali paesi occidentali: una visione d'insieme*

Le caratteristiche tecniche prima esaminate spiegano come nel campo dei servizi idrici sia possibile rinvenire tutto lo spettro dei possibili modi in cui può esplicarsi l'intervento pubblico: la mera regolamentazione (come la soluzione recentemente adottata in Gran Bretagna dopo la privatizzazione delle *Water Authorities*); la produzione pubblica, il cui regime convive con la produzione affidata a privati, come nella maggior parte degli altri paesi; dovunque il finanziamento pubblico, che si esprime nei finanziamenti a tasso agevolato o nullo alle infrastrutture e nei prezzi politici (Tabella 3).

L'analisi della ripartizione delle competenze tra i diversi soggetti nelle varie attività connesse con il ciclo idrico - dalla gestione delle reti all'esecuzione delle infrastrutture, ai servizi di ingegneria e di R&S - rivela ulteriori differenze.

In primo luogo, prima della recente privatizzazione delle acque inglesi, solo gli Stati Uniti e la Francia attribuivano una quota rilevante del loro servizio di rete a imprese private, anche se qualche presenza privata si registra negli altri paesi.

La preponderanza del settore pubblico nella gestione del servizio non è tuttavia sinonimo di uniformità. Il caso inglese di nuovo si caratterizza per essere l'unico nel quale sono state sistematicamente installate delle unità di gestione a livelli di bacino idrografico, mentre negli altri paesi questa soluzione è eccezionale (la *Tennessee Valley Authority* negli Stati Uniti e la *Rhur* in Germania) e quando vengono istituite agenzie di bacino - come quelle francesi o le *Confederaciones Hidrograficas* in Spagna - esse non esplicano direttamente il servizio idrico a rete.

Anche le caratteristiche della gestione variano nettamente da un paese all'altro. La Germania Federale rappresenta il caso opposto a quello inglese.

Qui infatti le imprese municipali - che possono essere a statuto pubblico o privato ma hanno sempre la maggioranza controllata dal capitale pubblico - gestiscono nelle città di medie e grandi dimensioni elettricità, riscaldamento e, spesso, trasporti.

Fatta eccezione per queste imprese tedesche, per talune delle aziende municipalizzate multiservizio italiane e per le imprese private in Francia e in qualche altro caso (ECOSUD in Italia, qualche caso di gestione congiunta di acqua ed elettricità negli Stati Uniti) nella maggior parte dei casi la gestione delle acque e delle fogne è separata dagli altri servizi urbani.

A questa differente struttura della gestione del servizio idrico in aziende monoservizio o multiservizio si accompagnano gradi diversi di integrazione o di separazione delle diverse funzioni che concorrono alla prestazione del servizio stesso. Oltre alla distribuzione propriamente detta, la produzione di impianti e attrezzature, le costruzioni di infrastrutture, la progettazione e la ricerca.

Sotto questo profilo l'integrazione verticale più vistosa si registra nel caso francese, dove le grandi imprese private a immagine della *Compagnie Générale des Eaux* e della *Lyonnaise* integrano queste cinque funzioni e operano inoltre, accanto ai servizi idrico e fognario, nei trasporti, nell'energia, nelle telecomunicazioni.

Anche le *Water Companies* inglesi, per quanto specializzate nel servizio idrico e fognario, integrano tuttavia molte delle funzioni citate (ricerca, ingegneria, costruzioni) anche se solo in taluni casi producono anche del materiale.

L'integrazione verticale nelle funzioni di progettazione e costruzione di impianti e infrastrutture, oltre alla competenza acquisita nella gestione dei servizi idrici e fognari di grandi dimensioni e alla

loro solidità economica e finanziaria fanno delle grandi imprese private francesi ed inglesi dell'industria dell'acqua, che già hanno intrapreso la via dell'internazionalizzazione, dei soggetti importanti nella ristrutturazione del servizio idrico, come in Italia, oltre che in Germania e Spagna, dove già le grandi imprese francesi sono presenti.

**Tabella 3: La struttura dell'industria dell'acqua in alcuni paesi: caratteristiche dei principali attori**

|               |                                   | Stati Uniti | Regno Unito | R F T | Italia | Giappone | Francia |
|---------------|-----------------------------------|-------------|-------------|-------|--------|----------|---------|
| GESTIONE      | Gestione diretta                  | ++          |             | +     | ++     | ++       | +       |
|               | Ente o impresa pubblica locale    | -           |             | ++    | +      |          | -       |
|               | Ente pubblico regionale           |             |             | -     | -      |          |         |
|               | Impresa privata                   | +           | ++          |       | -      |          | ++      |
| PROGETTAZIONE | Servizio pubblico                 | -           |             | +     | +      | +        | +       |
|               | Impresa privata indip.            | ++          | +           | -     | -      | -        | -       |
|               | Impresa integrata con costruttori | +           | -           | -     | -      | -        | +       |
|               | Filiale di gruppo                 | -           | -           | ++    | +      | ++       | +       |
| MATERIALI     | INFRASTRUTTURE                    |             |             |       |        |          |         |
|               |                                   |             | +           |       |        | +        | ++      |
|               | STRUMENTI                         | ++          | +           | ++    | +      | ++       | +       |
|               |                                   | -           | ++          | +     | -      | ++       | +       |
|               | Gruppo diversificato              | ++          | -           | ++    | -      | +        | -       |

Legenda:

- rilievo scarso  
+ rilievo importante  
++ rilievo dominante

diversificazione in più servizi

integrazione verticale

Fonte: Drouet, 1988.

In questo contesto "privatizzare" il settore dell'acqua può assumere diversi significati.

*Privatizzazione* è certamente quella inglese, nella quale alcuni enti pubblici (le Water Authorities) sono stati trasformati in società di diritto privato, le cui azioni sono state vendute al pubblico dei risparmiatori, con il mantenimento al potere pubblico di importanti prerogative di regolazione.

Ma diversa è l'esperienza francese, nella quale la grande impresa privata interviene in quanto concessionaria di servizi istituiti dall'amministrazione pubblica, utilizzando impianti di proprietà dello Stato, praticando tariffe decise dall'amministrazione pubblica, in un contesto fondamentalmente cooperativo fra imprese e amministrazione pubblica.

Privatizzazioni non sono comunque state finora realizzate in Italia, dove anzi i privati hanno progressivamente abbandonato il servizio idrico.

## *5. La privatizzazione delle Water Authorities inglesi*

La gestione delle acque in Inghilterra e nel Galles (la Scozia segue regimi in parte diversi) ha subito nell'ultimo ventennio una evoluzione, che trova i suoi punti di svolta nel regime stabilito nel Water Act del 1973, poi modificato dal Water Act del 1989.

Il Water Act del 1973 era basato sul criterio della gestione integrata dei bacini fluviali. Esso ha costituito nove Water Authorities nel territorio inglese ed una in quello gallese sulla base del principio che una sola istituzione avesse la responsabilità della pianificazione, del controllo e anche della diretta gestione di tutte le utilizzazioni idriche in ciascun bacino idrografico. Queste dieci Authorities hanno assorbito i circa 1.600 organismi che in precedenza gestivano i servizi idrici<sup>4</sup> con l'attribuzione delle responsabilità in ordine a tutti i servizi idrici, e precisamente: approvvigionamento e distribuzione dell'acqua; collettori fognari e depuratori, controllo dell'inquinamento; pesca; controllo delle inondazioni; navigazione sulle acque interne; usi ricreativi e conservazione ambientale.

Il tema della privatizzazione delle acque venne affrontato dapprima dal Rapporto Littlechild predisposto dal Department of Environment e concernente la regolamentazione giuridica ed economica delle Water Authorities privatizzate (Littlechild, 1986).

In questo Rapporto l'esigenza di un permanente sistema di regolamentazione pubblica, nel livello dei servizi e dei prezzi, è giustificato da due circostanze, che differenziano la privatizzazione dei servizi idrici rispetto ad altre esperienze di privatizzazione la situazione di monopolio naturale e l'esistenza di dieci istituzioni. Quest'ultima situazione giustifica una regolamentazione uniforme, poiché agevola la disponibilità di informazioni comparative, il confronto dei risultati economici e la concorrenza sul mercato dei capitali.

Nel rapporto presentato dal Department of Environment sulla privatizzazione delle Water Authorities in Inghilterra e nel Galles (Littlechild, 1986) vengono fissati i principi su cui si fonderà il Water Act.

Il *Water Act* del luglio 1989:

- conserva e conferma la scelta a favore di organizzazioni ad ampia scala demografico-territoriale;
- conserva e conferma la scelta di un regime integrato di tutti i servizi relativi alla gestione delle acque;
- opera per contro una marcata distinzione tra organi pubblici di regolamentazione e di controllo e imprese private, che attraverso l'acquisto della proprietà (regime ben più assorbente di quello della concessione) assumono le competenze gestionali.

Le attività di drenaggio e protezione delle maree vengono conferite alla neo-costituita *National River Authority*, mentre quelle che ineriscono i servizi idrico-fognari e di depurazione, vengono privatizzate.

L'industria dell'acqua, secondo gli esperti della City, ha una redditività inferiore a quella media del mercato, ma maggiore sicurezza, anche se è soggetta all'incognita di far fronte a spese ambientali di cui è prevista l'esistenza ma non il costo, come quelle derivanti dalle regolamentazioni CEE.

La struttura dell'industria in seguito alla privatizzazione è rimasta sostanzialmente immutata. Le dieci Water Authorities sono state trasformate in altrettante società per azioni, le *Water Supply Public Limited Companies* (WSPLC).

Le società privatizzate hanno mantenuto pressoché intatte tutte le proprie competenze, mentre le *Statutory Companies* continuano a svolgere la loro funzione di approvvigionamento idrico. Al momento della privatizzazione le 29 Statutory Companies erano responsabili dell'erogazione del 23% dell'acqua ed ancora oggi rimangono delle imprese di dimensioni modeste. Basti pensare che nel periodo



1987-'88 il profitto totale di tutte le Statutory Companies era appena il 20% del profitto della sola *Thames Water*.

Dal marzo del 1988 quindici Statutory Companies sono state acquisite da vari gruppi e in altre otto si sono creati gruppi che detengono più del 10% delle azioni. I principali investitori sono stati i tre grandi gruppi francesi: Compagnie Générale des Eaux, Société Lyonnaise des Eaux e SAUR controllano attualmente il 14% dell'erogazione d'acqua in Gran Bretagna e questa quota è destinata ad aumentare.

Questo investimento consentirà di utilizzare le Statutory Companies come base per acquisire partecipazioni significative nelle WSPLC tra cinque anni, quando verranno tolti i vincoli sul numero di azioni che una persona, giuridica e non, può detenere.

Il sistema di regolazione adottato dal governo si allontana nelle sue linee principali dalla proposta di Littlechild, principalmente perché applica la formula *Price-cap* ai servizi principali offerti dalle società (erogazione d'acqua misurata e non; servizi fognari misurati e non e trattamento ed eliminazione degli scarichi industriali), fissando la percentuale X di correzione del tasso di inflazione a livelli diversi per ognuna delle dieci società idriche<sup>5</sup>.

|                           | Littlechild Report | Decisione governativa                 |
|---------------------------|--------------------|---------------------------------------|
| controllo prezzi          | RPI - X            | RPI - X                               |
| "comparative competition" | X uniforme         | X variabile                           |
| controllo sui profitti    | nessuno            | "cost pass through"                   |
| "take over threat"        | sì                 | limitato: veto governativo per 5 anni |

Fonte: Bowers-O'Dannell, 1989, citato in Poletti, 1992.

Il *Price-cap* consente alle Water Companies distributrici di servizi idrici il finanziamento delle proprie attività, includendo anche un ragionevole tasso di ritorno sul capitale investito, esclusivamente attraverso i proventi tariffari relativi alle forniture effettuate.

Parallelamente, fissando limiti massimi agli aumenti tariffari, la formula del *Price-cap* si rivela essere una valida protezione agli interessi del consumatore ed un importante incentivo alla efficienza del servizio. Le correzioni portate dal fattore X, che tiene conto del livello qualitativo assicurato del servizio, impediscono alle compagnie di realizzare proventi superiori semplicemente diminuendo la qualità stessa della fornitura, pena drastiche riduzioni delle tariffe applicabi-

li; nello stesso tempo, il fattore Y, correttivo per gli investimenti previsti, stimola le società a promuovere nuovi investimenti di potenziamento delle proprie strutture produttive per il raggiungimento di un migliore livello del servizio.

Il neo costituito *Office of Water Service* (OFWAT) ha il compito di regolamentare i prezzi e, inoltre, di monitorare gli standard di performance operativa, delle aziende distributrici dell'acqua, con particolare attenzione allo stato delle infrastrutture sotterranee, delle reti distributive e dei sistemi di trattamento delle acque reflue.

La concessione ottenuta obbliga le aziende a studiare i piani di gestione delle risorse, cioè piani di investimento e mantenimento mirati al sostegno e al corretto sfruttamento delle risorse idriche impiegate. La licenza impone inoltre il monitoraggio continuo, da parte delle aziende distributrici, del livello di servizio assicurato al cliente: monitoraggio che deve poi essere inoltrato all'OFWAT.

Per la gestione dell'OFWAT, che è composto da oltre 100 addetti, il direttore generale, nominato per un periodo di cinque anni, si avvale dei contributi forniti dalle *Water and Services Companies*, versati in cambio delle concessioni ricevute.

Ma una controversia è subito nata riguardo al costo del capitale, elemento essenziale della determinazione del *Price-cap*, sia nelle revisioni quinquennali o decennali, sia nelle *interim decisions* (decisioni intermedie).

In particolare, l'industria si è opposta a revisioni frequenti, basate sui risultati conseguiti. L'obiezione nasce dal fatto che il rischio inerente la gestione imprenditoriale con una regolamentazione basata sul *Price-cap* viene diviso fra consumatori e fornitori di capitale, mentre in un sistema come quello americano, basato sul *Rate-of-return*, viene maggiormente assorbito dai consumatori e richiede quindi più basse retribuzioni per i finanziatori (azionisti o creditori).

In un sistema *Price-cap* solo assicurando remunerazioni adeguate agli investitori si possono raccogliere i mezzi finanziari necessari per gli investimenti (e si tratta di innovazioni che solo a lungo termine potranno produrre benefici per i consumatori in termini di minori costi da trasferire su minori prezzi) e quindi il rischio non può che essere elevato.

Per queste ragioni le imprese hanno obiettato alla valutazione di OFWAT di un costo del capitale (al netto della tassazione societaria) aggirantesi intorno al 5-6%, a causa del carattere poco rischioso dell'attività.

Esse al contrario sostengono che l'industria dell'acqua è rischiosa per due ordini di motivi:

- la variabilità dei ricavi in relazione al ciclo mentre i costi operativi sono per lo più fissi,
- rischi specifici riguardanti i danni ambientali, la qualità dell'acqua, oltre ai rischi politici derivanti dalla regolamentazione; e si tratta di eventi che possono solo abbassare i profitti, anche se la probabilità che si verifichino è abbastanza bassa.

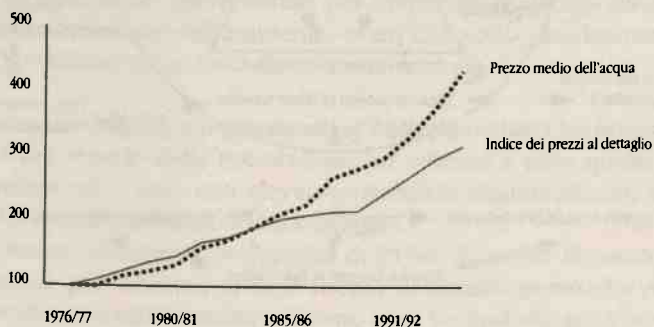
In base a questi argomenti l'industria ritiene che il costo del capitale dovrebbe salire ad almeno il 9.5%.

Da quando si è cominciato a parlare di privatizzazione dell'acqua i prezzi mediamente sono aumentati maggiormente di quanto non abbia registrato l'indice RPI (Figura 3).

Nell'aprile 1990 si è infatti registrato un aumento medio del 12.7% e nell'aprile 1991 del 14.8%. Ulteriori aumenti sono previsti anche per i prossimi cinque anni per finanziare i rilevanti investimenti che si sono resi indispensabili nella manutenzione ordinaria e straordinaria di quelle già esistenti.

Si prevede un piano di investimenti pari a 28 miliardi di sterline nei prossimi dieci anni. Tale rilevante apporto di capitale viene finanziato anche reinvestendo pressoché totalmente i dividendi spettanti agli azionisti: nel periodo 1989-1990 e 1990-1991 i profitti operativi lordi delle dieci compagnie ammontavano a 2.079 milioni di

**Figura 3: Indice dei prezzi medi dell'acqua in Inghilterra (1976-1977 = 100)**



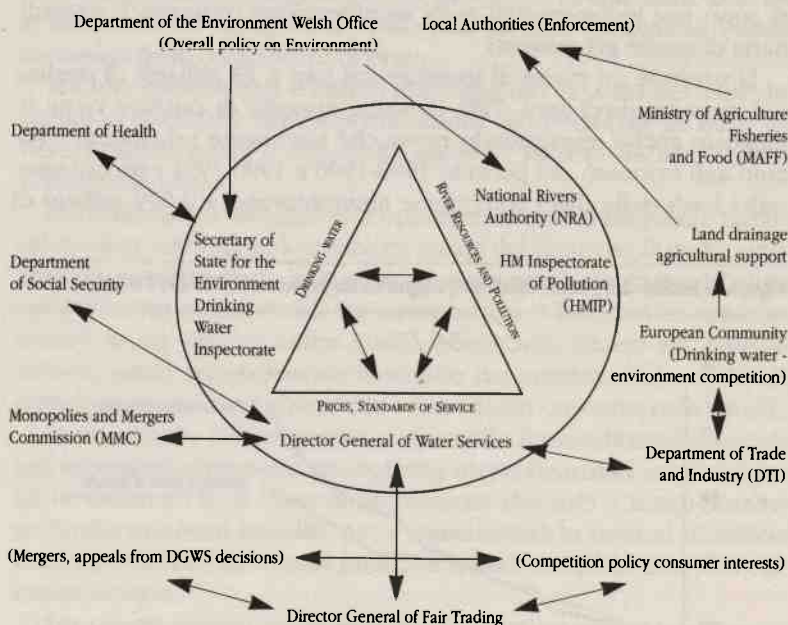
Fonte: Ofwat.

sterline, a fronte di investimenti totali per più di 3959 milioni (Fondazione Rosselli, 1993).

Il quadro generale degli enti e delle interazioni del sistema di regolamentazione del servizio idrico nel Regno Unito è particolarmente complesso, come si vede in Figura 4.

Oltre a OFWAT, su cui ci siamo già intrattenuti, il Ministero dell'Ambiente (*Secretary of State for the Environment*) ha tra i propri compiti lo stabilire standard di performance in relazione alla fornitura di acqua potabile e di trattamenti acque reflue, nonché standard di purezza dell'acqua potabile rifornita, in correlazione eventualmente con le normative comunitarie.

**Figura 4: Struttura della regolamentazione del servizio idrico inglese**



Fonte: Byatt, 1990.

Il *Drinking Water Inspectorate* (DWI), creato nel gennaio 1990 e composto da 26 membri, di cui 17 sono staff tecnico, monitoraggio, etc., riferisce al Segretario di Stato riguardo ai parametri qualitativi organolettici dell'acqua distribuita dalle Water Companies.

Tale compito viene svolto attraverso periodici *audits* tecnici alle Companies e periodiche rilevazioni presso un campione rappresentativo dell'utenza.

Il DWI risponde direttamente al Segretario di Stato, identificando le eventuali non rispondenze ai parametri qualitativi ed ai requisiti fissi.

Le azioni legali nei confronti di una Compagnia che non risponda ai parametri qualitativi dell'acqua distribuita vengono immediatamente prese nel caso in cui la compagnia stessa, riconosciuto il malservizio in essere, non prenda immediati provvedimenti riequilibrativi.

La *National Rivers Authority* (NRA) svolge il ruolo di ente di regolamentazione ambientale ed ha la responsabilità delle attività operative per le risorse idriche, la qualità dell'ambiente e il controllo dell'inquinamento, il drenaggio del suolo e la protezione delle inondazioni, le riserve di pesca, la conservazione, le attività ricreative e la navigazione. La NRA, che ha una sede nazionale a Londra, dove vengono affrontati i principali temi di politica strategica delle fonti idriche, è suddivisa inoltre in sedi regionali, con unità locali, dotate di forte autonomia, da affiancare agli enti privatizzati.

La NRA disciplina gli enti privatizzati essenzialmente attraverso la concessione delle licenze di prelievo e dei permessi di scarico, per i quali addebiterà un onere annuo per finanziare le risorse idriche e la regolamentazione dell'ambiente, oneri che sono attualmente allo stato di revisione da parte della struttura centrale.

Infine, *Her Majesty's Inspectorate of Pollution* (HMIP) ha la responsabilità del rilascio della concessione ad operare a tutte quelle attività, industriali e non, con elevato potenziale inquinante, cui si accompagna il loro periodico monitoraggio.

L'obiettivo principale dell'attività dell'HMIP è quello di assicurare anzitutto la prevenzione di ogni rischio di inquinamento che possa causare danni o effetti nocivi all'uomo e, in secondo luogo, che venga minimizzato il rischio di gravi danni ambientali.

L'HMIP è organizzato secondo una suddivisione operativa in tre



aree (Est, Nord ed Ovest) che assicurano il controllo ambientale di aria, terra ed acqua, coordinate da una struttura centrale (*Regulatory Standards Division*), responsabile del coordinamento tecnico, della ricerca e dello sviluppo.

Infine due membri del *Ministero dell'Agricoltura* fanno parte della struttura della NRA e si occupano delle problematiche legate alla pesca e alle colture agricole.

La privatizzazione delle Water Authorities inglesi è stata dunque accompagnata da un accentuato aumento di regolamentazione che interessa anche la qualità, dato che esse hanno l'obbligo nei bacini idrografici di competenza di rilevare periodicamente e di pubblicare i dati relativi al livello qualitativo del servizio fornito.

Le performances sotto controllo, identificate in 25 indicatori, vanno dalla continuità della disponibilità di acqua potabile ai livelli di pressione di distribuzione della stessa, dalle interruzioni nella fornitura (valutate in frequenza e durata media delle stesse) alle interruzioni ed alle indisponibilità delle reti fognarie (Tabella 4).

Per concludere l'esame dell'esperienza inglese di privatizzazione del servizio idrico appare ancora opportuno ricordare che, oltre all'obiettivo di migliorare l'efficienza delle imprese pur assicurando attraverso la regolamentazione dei prezzi e della qualità il perseguimento dell'interesse pubblico, il programma di privatizzazione inglese<sup>6</sup> si poneva anche nel caso dell'acqua altri obiettivi, tra cui:

- la riduzione del fabbisogno finanziario dello Stato,
- l'ampliamento della base azionaria.

Nel caso delle Water Authorities il primo obiettivo non è stato raggiunto: iniezioni di capitale fresco sono state necessarie per offrire agli investitori finanziari imprese con buone prospettive e, malgrado gli introiti della privatizzazione abbiano raggiunto 5.239 milioni di sterline, l'introito netto per lo Stato è stato negativo (- 1.191 milioni di sterline).

A questo risultato negativo ha contribuito anche l'*underpricing*: per ampliare la base azionaria l'offerta pubblica a prezzo fisso è stata effettuata a prezzi che potevano creare aspettative di guadagni successivi, che si sono puntualmente realizzati nelle vendite successive da parte dei piccoli azionisti. Così il forte aumento iniziale del numero degli azionisti è stato riassorbito con rapidità e gli incentivi

forniti agli investitori non hanno tanto allargato la base azionaria, generando piuttosto profitti per i grandi investitori e gli investitori istituzionali.

I limiti posti alla concentrazione della proprietà e agli interventi stranieri nella stessa (*golden shares*) sono, come abbiamo visto, di durata limitata (cinque anni) e si presume non saranno sufficienti a sottrarre alcune Water Companies al controllo straniero (francese).

---

**Tabella 4: Indicatori di qualità del servizio presi in considerazione nei monitoraggi delle Water Companies**

---

|   |   |
|---|---|
| Disponibilità del rifornimento idrico:            | <ul style="list-style-type: none"> <li>- nuove connessioni</li> <li>- tempi di risposta</li> </ul>  |
| Valutazione quantitativa del rifornimento idrico: | <ul style="list-style-type: none"> <li>- pressione distributiva</li> <li>- interruzioni nella distribuzione</li> <li>- regolarità di funzionamento</li> </ul>   |
| Valutazione qualitativa dell'acqua distribuita:   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- accettabilità batteriologica</li> <li>- accettabilità chimica</li> </ul>   |
| Disponibilità del servizio fognario:              | <ul style="list-style-type: none"> <li>- nuove connessioni</li> <li>- tempi di risposta</li> </ul>  |
| Valutazione qualitativa del servizio fognario:    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- intasamenti e interruzioni del servizio</li> <li>- capacità di risposta ad eventi eccezionali (inondazioni)</li> </ul>   |
| Protezione ambientale:                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>- valutazione qualitativa di fiumi, estuari, acque costiere</li> <li>- valutazione discariche rifiuti</li> <li>- valutazione drenaggio terreno</li> <li>- condizioni generali di fiumi e litorali</li> </ul> |
| Rapporti con i consumatori:                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- rispondenza a emergenze</li> <li>- corrispondenza</li> <li>- rapporti amministrativi, tariffazioni</li> <li>- disconnessioni</li> </ul>  |

---

Fonte: Ofwat.

## 6. La cooperazione tra pubblico e privato in Francia

La distribuzione dell'acqua in Francia è responsabilità dei comuni, che possono eventualmente raggrupparsi in Consorzi per la gestione del servizio dell'acqua. Esistono più di 36 mila comuni in Francia e circa 14 mila servizi di distribuzione idrica.

Diversi Ministeri (Ministero dell'Interno, dell'Agricoltura, della Sanità, dell'Industria) hanno compiti di controllo delle acque. Sei Agenzie di bacino hanno il compito di lottare contro l'inquinamento e proteggere le risorse idriche.

Applicando le decisioni dei Comitati di bacino, incaricati di proteggere le risorse nazionali di acqua, le Agenzie di bacino percepiscono canoni sui prelievi di acqua naturale per qualsiasi destinazione (sia servizi pubblici di distribuzione che prelievi industriali). Questi canoni variano da un bacino all'altro.

I comuni o i loro consorzi possono sia assicurare direttamente la gestione del servizio idrico, che affidarlo a società private.

Nel primo caso, il servizio è gestito in *régie directe*, per comuni con popolazione superiore a 10 mila abitanti il bilancio specifico dell'acqua deve essere in pareggio.

Il prezzo dell'acqua, votato ogni anno dal comune, deve coprire tutte le spese afferenti al servizio, sia dirette (energia elettrica, manutenzione, prodotti chimici, salari) che indirette (oneri finanziari derivanti dagli investimenti).

Nel secondo caso, il comune stipula un contratto di gestione delegata con una società privata di distribuzione. In origine, alla metà del Diciannovesimo secolo, i comuni non avevano i mezzi tecnici e finanziari necessari per creare le reti idriche e si sono rivolti alle compagnie private, che hanno realizzato le opere a spese proprie, nel quadro di contratti di concessione di lunga durata ed hanno in seguito assicurato la gestione delle installazioni.

Oggi, malgrado i comuni conservino la responsabilità della politica idrica e la proprietà delle opere, essi ne affidano la gestione a compagnie private che la svolgono a loro rischio e pericolo (ma per conto del comune) nell'ambito dei contratti *d'affermage*. Il finanziamento degli investimenti resta invece per la più gran parte a carico del comune e meno frequenti sono altri contratti (concessioni) che prevedono l'assunzione degli oneri di finanziamento dei lavori da parte delle società specializzate.

Allo scopo di aumentare l'efficienza dei servizi, ma soprattutto

per provvedere al capitale necessario al riammodernamento della rete di distribuzione, si cerca sempre più di coinvolgere i privati nella gestione delle risorse. Un esempio riguarda la gestione dei servizi idrici del Comune di Parigi, che erano gestiti negli anni Ottanta mediante *régie directe* ed oggi coinvolgono nella gestione le imprese private, tramite l'affidamento della distribuzione in concessione alla *Société Lyonnaise des Eaux* (SLE) ed alla *Compagnie Générale des Eaux* (CGE) (ad ognuna è affidata una riva della Senna).

Il problema della gestione dell'insieme del patrimonio pubblico esistente, del finanziamento delle opere di rinnovo delle infrastrutture e della presa in carico del personale esistente fu risolto con la costituzione di una società d'economia mista. Tale società - la SAGEP - società di diritto privato, si occupa della produzione e dell'adduzione dell'acqua che vende prioritariamente ai distributori della Città di Parigi ad un prezzo determinato dal Comune.

Ad essa sono date in concessione le infrastrutture preesistenti che rimangono quindi di proprietà del Comune di Parigi, le vengono affidati i lavori di estensione della rete, la costruzione di nuovi impianti e la manutenzione delle reti esistenti.

La SAGEP, istituita nel 1987, ingloba gran parte del patrimonio e del personale del servizio delle acque del Comune di Parigi, che mantiene così il controllo finanziario e tecnico sul servizio pubblico.

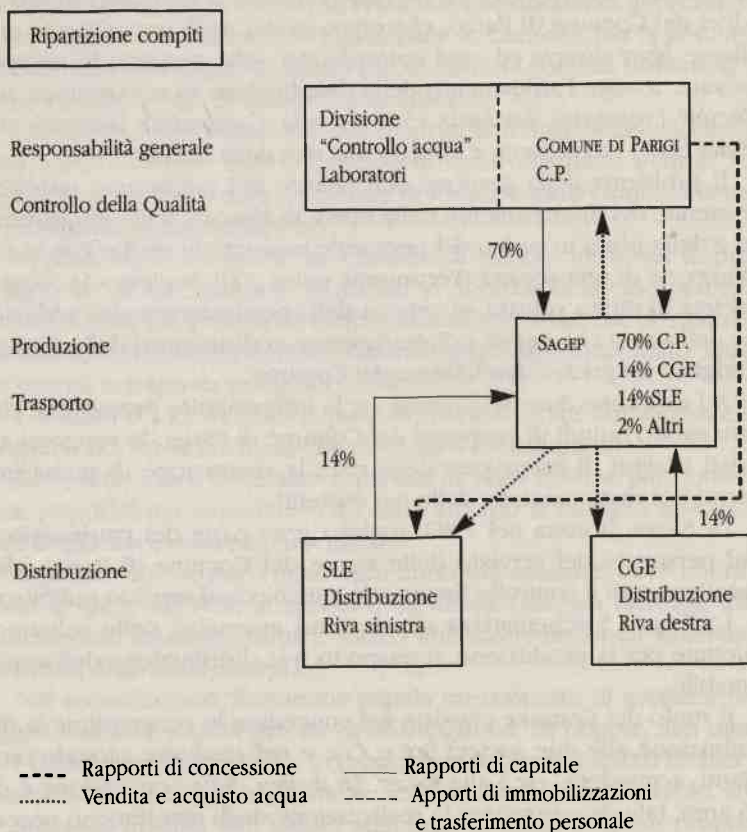
La Figura 5 schematizza gli elementi essenziali delle soluzioni adottate per la produzione, il trasporto e la distribuzione dell'acqua potabile.

Il ruolo del Comune consiste nel concedere in concessione la distribuzione alle due società SLE e CGE e nel conferire capitale (impianti, acquedotti, etc.) alla SAGEP. La durata della concessione è di 25 anni, tale da permettere la realizzazione degli investimenti necessari per riammodernare il sistema idrico. La lunga durata della concessione è dovuta anche al fatto che qualora il concessionario non effettui correttamente i lavori, i costi delle eventuali inefficienze ricadono su di lui.

Il Comune assume il controllo di maggioranza della società mista (70%) e mantiene in *régie* il servizio di controllo della qualità dell'acqua congiuntamente ai laboratori di analisi comunali. Le due società private, in qualità di concessionari, azionisti di minoranza della SAGEP (14% ciascuno), garantiscono la distribuzione dell'acqua, che acquistano dalla SAGEP.

Essi assicurano i lavori di manutenzione e rinnovo di gran parte

**Figura 5: Il servizio di distribuzione dell'acqua nel Comune di Parigi**



Fonte: Irer, 1991.

dei sistemi di adduzione. Tale soluzione sembra aver consentito notevoli vantaggi: la società mista, oltre a riassorbire il 50% del personale preesistente, ha ottenuto un utile per circa 100 milioni di Fr ed ha permesso di finanziare gli investimenti per il rinnovo degli impianti.

Il finanziamento degli impianti non ha quindi richiesto da parte delle imprese private l'apporto di grandi capitali; ciò è dovuto al ca-



*sh-flow* che si è liberato in seguito alla riduzione degli occupati, in sovrannumero nelle imprese pubbliche ed al miglioramento dei risultati di gestione (IRER, 1991).

Il sistema di gestione delegata si diffonde progressivamente in Francia; riguardava appena il 17.2% della popolazione francese nel 1938, ma è salito al 43.8% nel 1968, al 57.4% nel 1978 e raggiunge oggi il 72% della popolazione.

In ogni servizio di distribuzione il prezzo è fissato in modo da pareggiare entrate ed uscite. Nei servizi affidati a società private, il prezzo è rivisto periodicamente (ogni cinque anni), attraverso formule di indicizzazione nelle quali intervengono i salari, i costi dell'elettricità e degli altri materiali.

Il prezzo dell'acqua è direttamente legato alla natura delle opere e alle condizioni di esercizio del servizio, che possono variare considerevolmente da una collettività ad un'altra, in funzione dell'età delle installazioni, della natura dei trattamenti, del rapporto tra la lunghezza della rete ed i volumi distribuiti. Il prezzo copre anche gli interessi annui dei prestiti stipulati dai comuni per finanziare gli investimenti nel servizio.

Da circa una ventina d'anni anche il prezzo del servizio di raccolta di acque reflue è aggiunto al prezzo dell'acqua, proporzionalmente ai volumi di acqua venduti, accentuando così la disparità delle spese per acqua da una collettività all'altra.

Tale diversità, corrispondente ad una buona copertura dei costi, consente comportamenti razionali, sia per quanto riguarda il regime di consumo degli utilizzatori, sia per quanto riguarda l'orientamento degli investimenti delle imprese.

In Francia un metro cubo d'acqua è pagato intorno ai 10 Franchi: 5 Fr per l'acqua e 5 Fr per la depurazione, con variazioni che vanno dalla metà al doppio, a seconda dei luoghi.

In queste condizioni una famiglia di 4 persone spende ogni anno circa 2.000 Fr per il proprio approvvigionamento idrico (Fondazione Rosselli, 1993).

Gli investimenti, effettuati ogni anno in Francia per l'erogazione dell'acqua potabile, sono dell'ordine di 5 miliardi di franchi, cioè circa 100 Franchi pro-capite.

Oggi non riguardano più la copertura primaria del fabbisogno, completamente soddisfatta, ma il rinnovo degli impianti (i primi impianti urbani di erogazione dell'acqua hanno più di un secolo e devono essere sostituiti), il miglioramento della sicurezza (mediante il

ricorso a diverse fonti di approvvigionamento idrico) e il perfezionamento continuo dei trattamenti, per far fronte a una domanda sempre più esigente da parte dei consumatori e degli igienisti, che si traduce in una normativa sempre più completa e vincolante per lottare in modo efficace contro l'inquinamento delle risorse.

Il numero delle società private specializzate si avvicina a 65, ma 5 gruppi assicurano la quasi totalità della gestione per i 38.4 milioni di abitanti serviti dalla gestione delegata. Essi sono:

| Gruppi                           | milioni di abitanti serviti |
|----------------------------------|-----------------------------|
| - Compagnie Générale des Eaux    | 19.9                        |
| - Soc. Lyonnaise des Eaux        | 9.1                         |
| - Soc. Aménagement Urbaine Rural | 4.8                         |
| - Sogea                          | 2.7                         |
| - Sdei                           | 1.7                         |

Si fronteggiano sul mercato francese i principali operatori privati nella distribuzione dell'acqua attualmente esistenti nel mondo, che svolgono insieme a questa altre attività nel settore dei servizi e sono:

- la *Compagnie Générale des Eaux*, principale impresa mondiale nella distribuzione di acqua, ma anche principale impresa europea nella distribuzione di energia e attualmente anche principale impresa francese nel settore delle costruzioni;

- la *Société Lyonnaise des Eaux*, seconda impresa mondiale nei servizi idrici e prima in Europa per la raccolta e il trattamento dei rifiuti.

La strategia di internazionalizzazione orienta attualmente i due gruppi a sfruttare il momento favorevole in cui gli Stati europei si avviano progressivamente verso la delega ai privati della gestione di un numero crescente di servizi collettivi. Ma mentre la Lyonnaise persegue questo obiettivo muovendosi sul terreno della sua specializzazione - l'acqua, la cogenerazione, i rifiuti - la Compagnie Générale persegue congiuntamente una politica di diversificazione sia settoriale che geografica, anche in virtù delle sue maggiori dimensioni (è circa quattro volte più grande).

In Francia lo sviluppo del rapporto pubblico-privato si realizza con il passaggio dal sistema di concessione all'*affermage*. A causa dell'intensità dei processi di urbanizzazione, la realizzazione delle

infrastrutture urbane ha avuto la necessità di grandi quantità di capitali. Con il sistema della concessione pura avrebbero dovuto essere forniti dal concessionario, in parte mediante autofinanziamento, ma soprattutto attraverso il loro reperimento sul mercato dei capitali. L'aumento dei capitali da remunerare avrebbe determinato un aumento degli oneri tale da ridurre la redditività delle imprese e quindi ridotto l'interesse verso la gestione dei servizi pubblici.

L'*affermage* ha permesso di eliminare queste difficoltà; le collettività locali hanno finanziato le infrastrutture le quali venivano affidate in gestione ai privati; ciò ha permesso alle imprese private di ottenere una ragionevole redditività che si spiega tuttavia anche attraverso l'aumento dell'efficienza della gestione dei servizi.

### *7. Le imprese municipalizzate tedesche*

In Germania operano circa 6.300 imprese di servizi idrici, fortemente differenziate sia per dimensione che per forme giuridiche di gestione.

L'80% circa dell'acqua potabile viene fornita da un migliaio di aziende pubbliche e private di servizi idrici di rilevanti dimensioni. Le prime 45 società distribuiscono più di 100 milioni di mc ciascuna. Il residuo 20% viene distribuito dalle restanti 5.300 imprese. Gli organismi responsabili dell'approvvigionamento idrico pubblico in Germania sono le municipalità ed i comuni, oltre ai distretti ed ai Lander federali, che effettuano attività di supervisione sulle singole entità operanti. Circa il 3% delle imprese del settore sono società a capitale misto, pubblico e privato. La percentuale delle imprese di servizi idrici a capitale esclusivamente privato è molto bassa, pur distribuendo una parte non indifferente dell'acqua potabile totale.

Sono infatti le imprese di dimensioni maggiori, connotate da elevata profittabilità ed efficienza, ad avere attirato i capitali degli investitori privati.

Sono soprattutto le imprese di dimensioni inferiori ad occuparsi esclusivamente di servizi idrici mentre quelle più sviluppate e diversificate, gestite di norma in modo composito, offrono oltre ad acqua anche gas, energia elettrica e servizi per il riscaldamento. Inoltre, per l'approvvigionamento idrico e per il trasporto dell'acqua dalle regioni ricche di risorse idriche a quelle più povere, sono

sorte grandi imprese di servizi idrici con struttura di aziende mono-prodotto.

Tali aziende forniscono l'acqua alle più piccole municipalizzate e comunali, che ne provvedono l'ulteriore distribuzione agli utenti.

L'autonomia dei comuni responsabili del servizio si manifesta nella grande varietà delle forme di gestione adottate.

Nel 70% dei casi si fa ricorso all'*Eigenbetrieb*, che consente di isolare la gestione e l'organizzazione del servizio dal resto delle attività comunali senza creazione di personalità giuridica, ma esistono anche gestioni dirette (*Regiebetrieb*), società di capitali per azioni o a responsabilità limitata (AG o GmbH), controllate dalle collettività locali, consorzi intercomunali che gestiscono il solo servizio idrico, poiché sono responsabili dell'interconnessione delle reti ed hanno dunque per clienti i singoli distributori a livello comunale (*Zweckverband*) e associazioni (*Verband*) di comuni.

Talora anche i trasporti sono gestiti dalle municipalizzate. Gli effetti negativi del frazionamento dell'industria e della varietà delle gestioni sono parzialmente attenuati dall'importante ruolo unificatore per la formazione e standardizzazione svolto dalle associazioni di categoria, fra cui emerge la BGW (*Bundesverband der Deutschen Gaz und Wasserwirtschaft*), cui sono associate oltre mille imprese che gestiscono congiuntamente acqua e gas.

Solo le grandi imprese municipalizzate dispongono al loro interno di servizi di ingegneria; tutte le altre si rivolgono a studi professionali esterni, appartenenti alla *Verband Beratender Ingen.*, i più importanti dei quali (come *Dorsch Consult* di Monaco o *Gitec Consult* di Dusseldorf, che realizzano 2/3 del loro fatturato all'estero) sono molto competitivi sul piano internazionale, come del resto le società di ingegneria dei grandi gruppi, come UHDE (al 100% *Hoechst*) e LURGI (*Metallgesellschaft*).

La molteplicità di tipi e dimensioni delle società di servizi idrici è rilevabile negli esempi che seguono:

- *Gelsenwasser A.G.*, società di capitali sotto forma di società per azioni, azionisti sia pubblici che privati, produzione annua di acqua circa 225 milioni di mc; vendita di gas naturale;
- *Consorzio Intercomunale Servizi Idrici Lago di Costanza*, ente pubblico, quote di capitale di municipalità, comuni e del Land Federale del Baden-Württemberg, produzione annua di acqua circa 125 milioni di mc dal Lago di Costanza e trasporto nella zona di



Stoccarda ad aziende municipalizzate e comunali per la distribuzione;

- *Azienda Municipalizzata Monaco*, azienda autonoma della città di Monaco, parte dell'Amministrazione comunale, produzione annua di acqua di circa 145 milioni di mc, erogazione di gas, energia elettrica, servizio di riscaldamento e gestione piscine pubbliche;

- *Aziende Municipalizzate OLPE*, società di capitali sotto forma di società a responsabilità limitata, quote di capitale interamente in mano alla municipalità, produzione annua d'acqua circa 1 milione di mc, erogazione di gas ed energia elettrica;

- *Azienda Comunale Consorziale KATZENELNBÖGEN*, azienda autonoma comunale, parte dell'Amministrazione municipale, produzione annua di acqua circa 0.4 milioni di mc, si occupa anche dello scarico delle acque residue;

- *Sudhessinschen Gaz und Wasser A.G.* è una società per azioni che a Darmstadt pianifica, costruisce e gestisce impianti di produzione e distribuzione di acqua, gas, calore, elettricità per centinaia di migliaia di abitanti.

Anche se le municipalizzate occupano nella economia tedesca un ruolo importante (gli addetti sono ben 240 mila), la loro frammentazione si traduce in una perdita di efficienza, di cui è testimonianza il costante aumento del prezzo dei servizi offerti in un paese che in altri settori mostra di controllare assai bene l'inflazione.

Nel dibattito aperto sul miglioramento della produttività di questi servizi, l'alternativa della privatizzazione si è posta, ma è stata per lo più respinta, anche perché la partecipazione dei privati è comunque possibile nelle imprese municipalizzate quando esse sono società per azioni o a responsabilità limitata (come sempre più frequentemente avviene per ampliarne la possibilità di reperire risorse finanziarie per sottrarsi ai limiti della finanza pubblica) e i criteri di gestione sono già privatistici, anche se la proprietà è pubblica.

Dal punto di vista organizzativo si tende piuttosto a separare le differenti attività gestite costituendole come centri autonomi di profitto e abbandonando quindi l'idea di Querverbund, vale a dire di sussidi incrociati fra i settori in perdita e quelli in profitto, che prima ispirava l'azione delle municipalizzate tedesche, anche quando la gestione tecnica dei differenti servizi era separata.

Pochi sono i casi finora registrati di ricorso alla concessione del servizio, anche perché incontrano l'opposizione politica dei sindaca-



ti e del partito socialdemocratico. Tuttavia aumentano i casi di espansione delle reti di interconnessione regionale (la già citata *Gelsenwasser A.G.* segue una politica estremamente espansiva), che rappresentano per le piccole municipalizzate il solo modo di superare i limiti derivanti dalle loro ridotte dimensioni che impediscono loro di affrontare gli investimenti richiesti dalla depurazione e dal rinnovo delle infrastrutture.

Nell'ex Germania Est la situazione preesistente era caratterizzata dalla presenza di enti di distribuzione di energia elettrica e gas, da una parte, e di acqua dall'altra; tali enti avevano competenze dimensionali estese a tutto il territorio di ogni singolo Land e dipendevano direttamente dal governo centrale; non risultavano efficienti nei criteri di gestione né, nella maggior parte dei casi, erano neppure in grado di gestire tali servizi di utilità pubblica secondo criteri di seppur minima qualità del servizio né tanto meno di qualità organolettica del bene stesso (cosa grave nel caso dell'acqua potabile) (Fondazione Rosselli, 1993).

La tendenza generale in atto è quella di suddividere tali società in enti di gestione di dimensioni più piccole, organizzati efficacemente e in grado di perseguire obiettivi gestionali di efficienza e di produttività. L'intervento delle strutture private è in questo caso ben più massiccio di quanto non sia riscontrabile nei Lander occidentali: i massicci apporti di capitale necessari per la ristrutturazione ed il rinnovo delle strutture produttive e distributive fatiscenti ben si connotano con la tipologia delle società a capitale privato, essendo tali Lander molto poveri e non ancora in grado di sostenere gli ingenti investimenti locali.

Tutte le imprese di servizi idrici in Germania si basano sul principio della gestione imprenditoriale dell'impresa, per cui la stessa deve generare un profitto adeguato agli investimenti effettuati.

In Germania, i prezzi del servizio idrico vengono fissati dai singoli comuni, sia nel caso di gestione da parte di impresa pubblica sia in quello di impresa privata, controllata dal comune. In passato, per motivi sociali e politici, il prezzo di erogazione dell'acqua potabile era, come nel caso italiano, inferiore ai costi effettivi di gestione del servizio idrico. Attualmente si è diffusa la coscienza dell'opportunità della determinazione di un prezzo superiore, sia quale strumento per ridurre il consumo superfluo e lo spreco d'acqua, sia come chiave per sostenere una adeguata politica di potenziamento della rete distributiva.

In generale per la determinazione del prezzo si applicano i seguenti principi:

- copertura piena di tutti i costi sostenuti, diretti ed indiretti,
- completa considerazione della struttura dei costi nella determinazione del prezzo base e delle tariffe proporzionali per quantità,
- adeguato calcolo degli oneri finanziari sul capitale sociale e su quello in prestito.

Il 94% delle imprese tedesche di servizi idrici utilizzano un sistema tariffario binario, composto da un prezzo correlato alla quantità consumata e da una quota base fissa.

Ciò corrisponde fondamentalmente al principio di copertura dei costi imputabili alla gestione del servizio.

La sostituzione di questo sistema diviso in due soglie con un prezzo lineare dell'acqua, un prezzo cioè esclusivamente dipendente dalla quantità consumata, è sempre più oggetto di discussione.

Per motivi di risparmio idrico, di recente è stata proposta l'introduzione di sistemi progressivi per il prezzo dell'acqua.

Per l'acqua potabile lo spettro dei prezzi varia da 0.6 a 4.5 DM/mc. Nel 1989 il prezzo medio dell'acqua è stato di 1.92 DM/mc; per il 63% delle imprese di servizi idrici, i prezzi dell'acqua sono compresi tra 1 e 2 DM/mc, e per il 32% il prezzo è superiore a 2 DM/mc.

I tedeschi pagano il prezzo più alto d'Europa, che si riflette in una spesa vicina all'1% del loro reddito medio per famiglia (la media CEE è inferiore allo 0.5%) (Fondazione Rosselli, 1993).

## 8. *Considerazioni finali*

Piuttosto variegata sono le forme con cui il servizio idrico si organizza nei diversi paesi europei.

Le imprese possono essere a controllo pubblico o privato, diversificate in una pluralità di servizi (pluriservizio) o specializzate (monoservizio), verticalmente integrate o no, di dimensioni variabili, ma in genere non piccolissime.

L'esperienza conferma che esistono economie di scala del servizio che giustificano la presenza di grandi unità in luogo di piccole e che esistono anche economie di diversificazione che giustificano sotto il profilo economico aziende pluriservizio in luogo di quelle monoservizio.

Tanto i risultati delle verifiche econometriche riportati nella letteratura quanto quelli ottenuti nella nostra analisi non offrono risposte univoche ai quesiti sulla struttura ottimale dell'industria dell'acqua.

Economie di scala sembrano infatti esistere per certe fasi del processo produttivo (praticamente senza limiti per le opere di captazione, al di sopra di certe soglie produttive per l'applicazione di sistemi automatici di telecomando e telecontrollo e per l'apprestamento di laboratori interni di controllo della qualità) ed economie di diversificazione, solo entro certi livelli dimensionali o crescere con la compresenza di una pluralità di servizi.

In realtà, soprattutto le variabili ambientali assumono un ruolo molto rilevante nel determinare l'efficienza dell'impresa erogatrice d'acqua.

## Note al Capitolo Secondo

<sup>1</sup> Il bacino fluviale è considerato l'unità ecologica fondamentale perché all'interno di esso si verificano le relazioni tra le varie forme di inquinamento. Tuttavia talora esse travalicano i confini del bacino (si pensi all'eutrofizzazione dell'Adriatico, che interessa più bacini).

<sup>2</sup> L'Azienda è articolata in diverse divisioni: *energetica*, che riunisce gas, teleriscaldamento, acqua, elettricità, illuminazione pubblica, semafori; *trasporti* ed *igiene urbana*.

<sup>3</sup> Si può tuttavia ricordare che, sempre nel caso dell'ASM di Brescia, la Andersen Consulting, richiesta dal Comune di valutare gli effetti della suddivisione in tre aziende (Energetica, Trasporti ed Igiene Urbana) o in due aziende (Energetica e Trasporti-Igiene Urbana), ha quantificato le diseconomie in 20 miliardi/anno nell'ipotesi di suddivisione in tre aziende e in 12 miliardi/anno nell'ipotesi di suddivisione in due aziende.

<sup>4</sup> Tenendo in vita le preesistenti 28 Statutory Water Companies che già operavano in regime privatistico.

<sup>5</sup> "K" è un indicatore specifico per ogni Azienda. La formula *Price-cap* può essere semplicemente indicata come:

$$K = RPI - X + Y$$

dove X è un fattore legato alla rispondenza maggiore o minore a standard di efficienza e di qualità del servizio fornito e Y un correttivo relativo ai previsti investimenti di capitali per opere di potenziamento e di espansione delle strutture produttive.

<sup>6</sup> Che ha interessato altri servizi pubblici, dalle telecomunicazioni al gas, all'elettricità, ai trasporti aerei.

### *Capitolo Terzo*

## PUBBLICO E PRIVATO NELLA GESTIONE DEI SERVIZI IDRICI: IL CASO ITALIANO

### *1. La gestione dei servizi del ciclo dell'acqua in Italia*

I servizi del ciclo dell'acqua e cioè quelli che vanno dalla raccolta dell'acqua in natura, alla potabilizzazione, alla distribuzione dell'acqua potabile, all'allontanamento delle acque reflue e al loro trattamento di depurazione, fino al ritorno dell'acqua al ricettore naturale, sono oggi frammentati in gestioni diverse che, tutte, salvo qualche eccezione, fanno capo ai comuni (T.U. R.D. 15 ottobre 1925, n. 2578).

I comuni (8.035 in Italia) provvedono in tre modi secondo la previsione di legge e cioè:

- per gestione in economia,
  - per azienda speciale,
  - per concessione all'industria privata,
- da soli o raggruppandosi in consorzi volontari.

Le eccezioni, dipendenti da leggi speciali, consistono:

- nell'*Acquedotto Pugliese* (EAAP), ente prima statale poi interregionale, al quale sono affidati tutti i servizi del ciclo dell'acqua in Puglia, in parte della Calabria e della Basilicata;
- nell'*Ente Acquedotti Siciliani* (EAS), che esercisce impianti di acqua potabile al servizio di 300 comuni della Sicilia, non compresi tra questi quelli delle più importanti città;
- nell'*Ente Sardo Acquedotti e Fognature* (ESAF) che provvede all'esercizio di importanti reti di adduzione e anche di distribuzione (spesso limitata alla fornitura all'ingrosso).

Per i servizi di *fognatura* si registra una netta prevalenza della gestione diretta comunale, con una certa presenza di consorzi per l'investimento e la gestione dei collettori. Anche i servizi di *depurazione* rientrano nella competenza comunale. Pur essendo più diffusa l'esperienza di strutture consortili, prevale la polverizzazione sia degli enti gestionali sia degli impianti.

Alla fine del secolo scorso capitali e tecnici di provenienza straniera avevano caratterizzato i primi sistemi di distribuzione di acqua e il potenziamento dei sistemi di acquedotti mentre i prodromi



**Tabella 1: Acquedotti ed acqua addotta per ente gestore (1987)**

| Anni                                       | Comune    | Azienda<br>municipaliz. | Azienda<br>consortile | Ente diritto<br>pubblico | Società o<br>impresa privata | Altro  | Totale    |
|--|-----------|-------------------------|-----------------------|--------------------------|------------------------------|--------|-----------|
| Acquedotti<br>a) dati assoluti (n.)        |           |                         |                       |                          |                              |        |           |
| 1975                                       | 9.476     | 134                     | 987                   | 557                      | 337                          | 156    | 11.647    |
| 1987                                       | 11.247    | 144                     | 1.265                 | 536                      | 188                          | 123    | 13.503    |
| b) composizione percentuale                |           |                         |                       |                          |                              |        |           |
| 1975                                       | 81.4      | 1.1                     | 8.5                   | 4.8                      | 2.9                          | 1.3    | 100.0     |
| 1987                                       | 83.3      | 1.0                     | 9.4                   | 4.0                      | 1.4                          | 0.9    | 100.0     |
| Acqua addotta<br>a) dati assoluti (000 mc) |           |                         |                       |                          |                              |        |           |
| 1975                                       | 2.268.905 | 1.697.185               | 701.906               | 801.360                  | 321.383                      | 52.242 | 5.842.981 |
| 1987                                       | 2.730.816 | 1.906.581               | 1.463.330             | 1.483.137                | 299.893                      | 40.897 | 7.924.654 |
| b) composizione percentuale                |           |                         |                       |                          |                              |        |           |
| 1975                                       | 38.8      | 29.1                    | 12.0                  | 13.7                     | 5.5                          | 0.9    | 100.0     |
| 1987                                       | 34.5      | 24.0                    | 18.5                  | 18.7                     | 3.8                          | 0.5    | 100.0     |

Fonte: Istat, 1991.

dell'intervento pubblico locale si ebbero tra il 1886 ed il 1887 nella città di La Spezia, dove vennero municipalizzate acqua e gas; seguirono entro la fine del secolo altre piccole municipalità ma solo nel 1899 si municipalizzò l'Acquedotto di Milano e nel 1900 si revocò a Bologna la distribuzione del gas alla privata Società Ginevrina con la creazione dell'azienda municipalizzata.

Dalla nascita dei servizi pubblici municipali in base alla Legge n. 103 del 29 marzo 1903 si registra una lenta crescita dell'azienda pubblica nelle attività di gestione dell'acqua e una corrispondente riduzione di quella privata. La concessione all'industria si è notevolmente ridotta nei decenni dal 1950 in poi per il riscatto di importanti acquedotti in concessione (Torino, Venezia, Bologna, Roma-Acqua Marcia, Napoli, etc.). La tendenza all'indebolimento del settore in

concessione è dovuta per un verso ad una politica di formazione delle tariffe scarsamente remunerativa, in particolare per quanto riguarda la copertura dei costi di investimento e di manutenzione straordinaria e, per altro verso, a una presa di coscienza dei grandi comuni sulla necessità di provvedere direttamente al servizio pubblico.

Così oggi sono gestiti da privati solo gli Acquedotti del Consorzio del Monferrato, di Genova, di Viterbo, Savona, di comuni nell'area torinese, nell'area vesuviana e pochi altri.

Per contro, le gestioni per aziende speciali (municipalizzate), forme industriali pubbliche introdotte dal Tu 1903 e aggiornate dal Tu 1925, seguito dal Regolamento DL 902 del 4 ottobre 1986, hanno avuto sviluppo nelle città di medie e di grandi dimensioni e specialmente nel Centro-Nord.

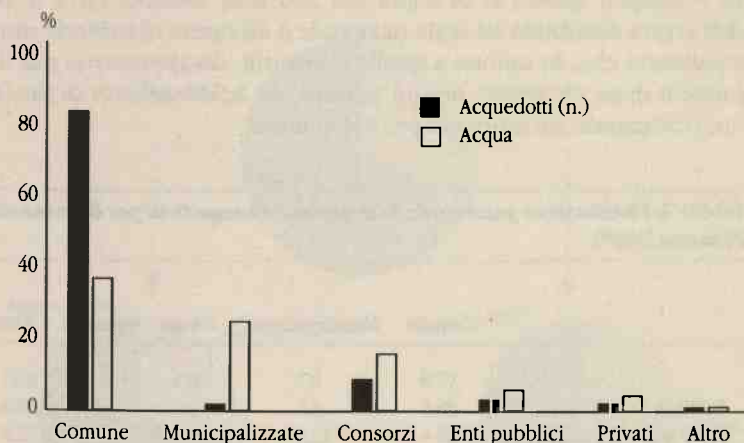
Confrontando i risultati della più recente indagine ISTAT (1987) con quella corrispondente del 1975 si nota anzitutto che il numero degli acquedotti in Italia è aumentato nel periodo (di 1.065) fino a raggiungere le 13.500 unità. Corrispondentemente è aumentato il numero degli enti gestori, dato che gli acquedotti a gestione comunale rappresentano rispettivamente nel 1975 e nel 1987 l'81.4% e l'83.3% del totale. Ma la maggior parte dell'acqua addotta proviene da acquedotti gestiti da municipalizzate (61.2% nel 1975 e 65.5% nel 1987), mentre le imprese private hanno un ruolo quasi trascurabile e che si è addirittura ridotto tra il 1975 e il 1987 (dal 2.9% all'1.4% degli Enti e dal 5.5% al 3.8% dell'acqua addotta). Le dimensioni più ragguardevoli sono raggiunte dalle 144 aziende municipalizzate, che erogano in media 13.2 milioni di mc all'anno, mentre all'altro estremo della scala dimensionale si collocano gli acquedotti comunali, con appena 243 mila mc medi.

Le gravi carenze - qualitative e quantitative - dei servizi riconducibili al ciclo idrico sono essenzialmente imputabili alla frammentazione delle responsabilità e alla inadeguatezza dei comuni, specie quelli medio-piccoli, in cui è rilevante il divario tra responsabilità formali ed effettivi poteri e alle deficienze di ordine gestionale nel diffuso sistema delle gestioni dirette.

Il più importante dei gestori privati è infatti il *Gruppo ITALGAS* (controllato ENI); seguono *CREA* (Gruppo Pesenti) e *FISIA* (Gruppo FIAT).

Tra gli operatori privati nazionali ed esteri recentemente sono state segnalate importanti alleanze: tra *FISIA* e *Lyonnaise des Eaux* su

**Figura 1: Acquedotti ed acqua addotta per ente gestore (1987)**



Fonte: Istat, 1991.

SEGESTA (società di impiantistica), la partecipazione della Lyonnaise des Eaux alla CREA, la partecipazione della Compagnie Générale des Eaux alla Società Acque Potabili dell'ITALGAS.

Complessivamente, i principali operatori industriali hanno investito in modo significativo nel settore, più che raddoppiando negli ultimi tre anni il numero di acquedotti gestiti e di abitanti serviti. Operatori come ITALGAS, CREA e FISIA e le francesi Lyonnaise des Eaux e Générale des Eaux stanno investendo sul mercato italiano con l'obiettivo di acquisire il controllo e la gestione di un numero sempre crescente di acquedotti.

Attualmente l'ITALGAS amministra 301 concessioni che, per mezzo di 9-10 mila km di acquedotto che erogano quasi 300 milioni di mc d'acqua all'anno a 8-900 mila utenze, servono 350 comuni abitati da 2,5 milioni di persone.

Si tratta, all'incirca, del 4.5% dell'intera erogazione nazionale, con un fatturato superiore ai 100 miliardi di lire. Il Gruppo offre un pacchetto di servizi, oltre alla gestione del sistema idrico, che comprende captazione, trattamento, distribuzione, ma anche depurazione e

strutture di controllo-qualità all'avanguardia sul territorio nazionale.

Le aziende municipalizzate e consortili gestiscono la maggior parte degli acquedotti italiani di elevate dimensioni, con bacini di utenza sviluppati spesso al di sopra dei 200 mila abitanti: circa il 24% dell'acqua distribuita su scala nazionale è ad opera di aziende municipalizzate che, in unione a quelle consortili, distribuiscono più di 3 miliardi di mc di acqua, per un fatturato di 1.520 miliardi di lire/anno, realizzando investimenti per 440 miliardi.

**Tabella 2: Distribuzione percentuale delle gestioni di acquedotti per dimensioni di utenza (1987)**

|                          | Comuni | Municipalizzate | Privati | Consorti | Altro |
|--------------------------|--------|-----------------|---------|----------|-------|
| < 5.000 ab.              | 67.0   | 0.7             | 0.5     | 21.1     | 10.7  |
| 5.000 ab. - 20.000 ab.   | 55.0   | 3.5             | 3.0     | 18.9     | 19.6  |
| 20.000 ab. - 50.000 ab.  | 55.4   | 12.0            | 5.0     | 14.8     | 12.8  |
| 50.000 ab. - 200.000 ab. | 43.6   | 30.6            | 16.7    | 6.6      | 2.5   |
| > 200.000 ab.            | 19.6   | 72.6            | -       | -        | 7,8   |

Fonte: Istat, 1991.

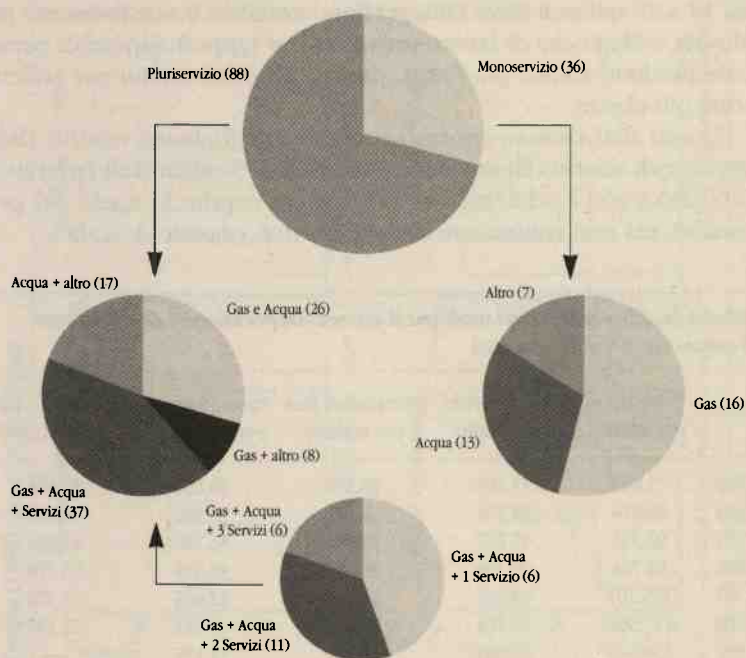
Nell'ambito delle municipalizzate nel servizio idrico, le aziende pluriservizio sono di gran lunga più diffuse di quelle monoservizio (appena 36 le ultime, contro 88 multiservizio); la maggior parte di quelle multiservizio riguardano per lo più la gestione congiunta di gas ed acqua, in 29 casi senza l'aggiunta di altri servizi (Figura 2).

L'esperienza storica delle municipalizzate sembrerebbe quindi confermare che ragioni economiche giustificano la prevalenza di aziende diversificate nella produzione e distribuzione di più servizi rispetto a quelle specializzate.

Anche la predominanza di ITALGAS, che gestisce appunto gas ed acqua, fra i privati concessionari fornisce una ulteriore verifica dei vantaggi che derivano alla diversificazione dalle economie di scopo, su cui già ci siamo soffermati.

I valori medi ed i rapporti caratteristici dell'industria dell'acqua per le imprese con oltre 20 addetti, riportati nella Tabella 3, ci consentono sinteticamente di affermare che si tratta di una industria<sup>1</sup>:

**Figura 2: Aziende municipalizzate nei servizi acqua, gas e altro**  
(aderenti alla Federgasacqua)



Fonte: nostra elaborazione su dati Cispel.

- ad elevata integrazione verticale: il valore aggiunto (prodotto lordo) sul valore della produzione è quasi la metà,
- che è diventata a sempre minore intensità di lavoro: infatti, nell'arco degli anni Ottanta l'incidenza delle spese per il personale sul prodotto lordo, che pure si mantiene elevata, si è ridotta di ben 10 punti percentuali, grazie ad un notevole aumento della intensità di capitale.

Dai dati per classi di addetti e per classi di fatturato, rappresentati in Figura 3, sembra esistere una relazione positiva fra gli indicatori e le dimensioni delle imprese: il fatturato per addetto e il prodotto lor-



do per addetto crescono al crescere delle dimensioni aziendali, a livelli analoghi di integrazione verticale (misurata dal rapporto prodotto lordo/fatturato).

I risultati migliori si raggiungono tuttavia nella classe di fatturato da 10 a 25 miliardi dove l'integrazione verticale è sensibilmente più elevata e l'intensità di lavoro (misurata dal rapporto spese di personale/prodotto lordo) più bassa, mentre gli investimenti per addetto sono più elevati.

Questi dati certamente testimoniano l'inefficienza relativa delle imprese di minori dimensioni (al di sotto di 5 miliardi di fatturato il prodotto lordo è addirittura insufficiente a coprire le spese del personale), ma non confermano l'esistenza di economie di scala.

**Tabella 3a: Principali valori medi per il settore «Depurazione e distribuzione d'acqua»** (in .000 di lire correnti)

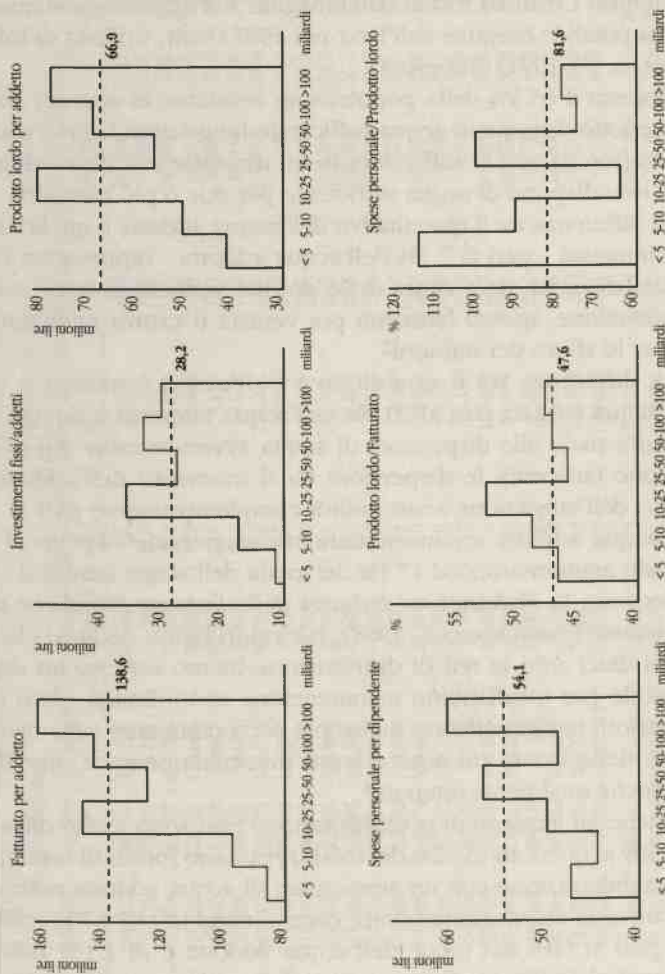
| Anni | Produzione<br>per addetto | Prodotto lordo<br>per addetto | Investimenti fissi<br>per addetto | Spese personale<br>per dipendente | Prodotto lordo<br>per ora (lire) |
|------|---------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|
| 1983 | 73.045                    | 33.167                        | 25.558                            | 30.191                            | 36.668                           |
| 1984 | 89.819                    | 39.776                        | 20.272                            | 33.549                            | 43.934                           |
| 1985 | 90.745                    | 41.107                        | 20.603                            | 36.706                            | 45.330                           |
| 1986 | 99.764                    | 48.230                        | 26.012                            | 39.044                            | 55.778                           |
| 1987 | 105.197                   | 49.646                        | 17.489                            | 42.663                            | 55.378                           |
| 1988 | 117.960                   | 59.314                        | 33.162                            | 46.642                            | 71.153                           |
| 1989 | 138.620                   | 66.000                        | 28.022                            | 54.155                            | —                                |

**Tabella 3b: Principali rapporti caratteristici per il settore «Depurazione e distribuzione d'acqua»** (valori %)

| Anni | prodotto lordo<br>a valore produzione | consumi materie prime<br>a valore produzione | spese personale<br>a prodotto lordo |
|------|---------------------------------------|--|-------------------------------------|
| 1983 | 45.4                                  | 29.1   | 91.0                                |
| 1984 | 44.3                                  | 37.4   | 84.3                                |
| 1985 | 45.3                                  | 35.2   | 89.3                                |
| 1986 | 48.3                                  | 34.7   | 81.0                                |
| 1987 | 47.2                                  | 32.8   | 85.9                                |
| 1988 | 50.3                                  | 29.9   | 78.6                                |
| 1989 | 47.6                                  | —  | 81.6                                |

Fonte: Istat, 1991.

**Figura 3: Principali valori medi dell'industria dell'acqua (1989) (per classi di fatturato)**



Fonte: nostra elaborazione da Istat, Conti economici delle imprese con 20 addetti e oltre, 1989, in Collana di Informazioni, n. 25, Roma 1993.

## 2. La regolamentazione

### 2.1. La quantità erogata

La situazione italiana appare scarsamente soddisfacente qualora si esaminino i risultati forniti dall'indagine sull'approvvigionamento di acqua potabile eseguita dall'ISTAT nel 1987 (ISTAT, Collana di Informazione, n. 18, 1991) (Tabella 4).

Appena il 65.5% della popolazione residente in comuni dotati di acquedotto dispone di acqua sufficiente lungo tutto l'anno, mentre il 13.9% non ha acqua sufficiente in un trimestre e il 20.6% degli abitanti non dispone di acqua sufficiente per due o più trimestri<sup>2</sup>.

La differenza tra il quantitativo dell'acqua addotta e quello dell'acqua immessa - pari al 7.7% dell'acqua addotta - rappresenta l'acqua andata dispersa sia a causa delle perdite verificatesi nelle condotte di adduzione, spesso fatiscenti per vetustà o cattiva manutenzione, sia per lo sfioro dei serbatoi<sup>3</sup>.

La differenza tra il quantitativo dell'acqua immessa e quello dell'acqua erogata pari al 20.9% dell'acqua immessa è dovuta per la maggior parte alle dispersioni di acqua avvenute nelle reti di distribuzione fatiscenti; le dispersioni tra il momento dell'adduzione e quello dell'erogazione sono quindi complessivamente pari al 27.1% dell'acqua addotta e sono nettamente aumentate rispetto al 1975, quando ammontarono al 17.1% del totale dell'acqua immessa.

Secondo la *Federazione Italiana delle Imprese Pubbliche di Gas ed Acqua* (FEDERGASACQUA, 1988), tali valori fanno dedurre che negli ultimi dieci anni le reti di distribuzione hanno sofferto un degrado sensibile per insufficiente manutenzione straordinaria, dato che le costrizioni tariffarie hanno inciso più profondamente sulla manutenzione delle opere ritenute a lento invecchiamento e, per di più, pressoché totalmente interrato<sup>4</sup>.

Anche gli impianti di potabilizzazione non sono molto diffusi: solo 4.489 acquedotti (33.2% del totale) risultano forniti di un impianto di potabilizzazione con un ammontare di acqua addotta potabilizzata tramite la disinfezione (cloro, ozono, raggi uv) di 4.754 milioni di mc, pari al 60% del totale dell'acqua addotta e di 1.159 milioni di mc, pari al 14.6% potabilizzata con altro trattamento (filtrazione, aerazione, ossidazione, etc.) (Tabella 5).

Il rapporto dell'acqua potabilizzata con il sistema della disinfezione rispetto a quella addotta è più alto in acquedotti gestiti dalle Aziende municipalizzate (81.5%), dagli enti di diritto pubblico

**Tabella 4: Acqua addotta, immessa in rete, erogata, dispersioni, serbatoi, per regione (1987)**

| Regioni               | Acqua (000 mc) |           |           |                                       | Dispersioni |  |      |                                | Serbatoi |        |               |  |
|-----------------------|----------------|-----------|-----------|---------------------------------------|-------------|--|------|--------------------------------|----------|--------|---------------|--|
|                       | Addotta        | Immessa   | Erogata   | Addotta meno imm. in rete<br>(000 mc) | %           | Immessa in rete meno erog.<br>(000 mc) | %    | Addotta meno erog.<br>(000 mc) | %        | N.     | Capacità (mc) |  |
|                       |                |           |           |                                       |             |  |      |                                |          |        |               |  |
| Piemonte              | 586.672        | 559.426   | 468.516   | 27.246                                | 4,6         | 90.910                                 | 16,2 | 118.156                        | 20,1     | 3.035  | 571.212       |  |
| Valle d'Aosta         | 24.119         | 18.372    | 16.238    | 5.747                                 | 23,8        | 2.134                                  | 11,6 | 7.881                          | 32,6     | 262    | 35.337        |  |
| Lombardia             | 1.335.594      | 1.263.787 | 1.089.708 | 72.807                                | 5,4         | 174.079                                | 13,7 | 246.886                        | 18,4     | 3.200  | 967.391       |  |
| Trento-Alto Adige     | 237.117        | 178.492   | 153.804   | 58.625                                | 24,7        | 24.618                                 | 13,8 | 83.313                         | 35,1     | 1.409  | 587.916       |  |
| Polzano-Bozen         | 81.812         | 74.055    | 64.541    | 10.757                                | 12,6        | 9.114                                  | 12,3 | 19.871                         | 23,4     | 507    | 116.725       |  |
| Trento                | 152.305        | 104.437   | 88.863    | 47.863                                | 31,4        | 15.574                                 | 14,9 | 63.442                         | 41,6     | 902    | 171.191       |  |
| Veneto                | 587.837        | 539.375   | 415.015   | 48.591                                | 8,2         | 124.261                                | 23,0 | 172.852                        | 29,4     | 1.653  | 571.579       |  |
| Friuli-Venezia Giulia | 194.317        | 179.481   | 140.917   | 14.835                                | 7,6         | 38.564                                 | 21,4 | 53.400                         | 27,4     | 768    | 421.783       |  |
| Liguria               | 319.878        | 295.665   | 241.446   | 21.213                                | 7,2         | 55.219                                 | 18,6 | 78.432                         | 24,5     | 1.437  | 370.695       |  |
| Emilia-Romagna        | 435.483        | 412.955   | 330.404   | 22.528                                | 5,1         | 82.551                                 | 19,9 | 105.079                        | 24,1     | 2.510  | 384.621       |  |
| Toscana               | 461.663        | 419.053   | 321.970   | 42.608                                | 9,2         | 97.033                                 | 23,1 | 139.691                        | 30,2     | 2.370  | 476.546       |  |
| Umbria                | 95.612         | 86.475    | 67.688    | 3.157                                 | 9,5         | 18.747                                 | 21,7 | 27.944                         | 29,2     | 660    | 152.556       |  |
| Marche                | 178.308        | 152.302   | 124.873   | 25.806                                | 14,4        | 27.679                                 | 18,1 | 53.505                         | 30,0     | 1.596  | 269.775       |  |
| Lazio                 | 875.485        | 849.674   | 609.645   | 25.811                                | 2,9         | 240.029                                | 28,2 | 265.840                        | 30,3     | 1.182  | 377.931       |  |
| Abruzzo               | 215.618        | 202.922   | 142.701   | 12.775                                | 5,9         | 60.221                                 | 29,6 | 72.957                         | 33,8     | 1.024  | 305.951       |  |
| Molise                | 50.610         | 43.875    | 27.326    | 6.765                                 | 13,3        | 16.549                                 | 37,7 | 23.314                         | 46,0     | 238    | 86.334        |  |
| Campania              | 625.335        | 605.028   | 480.594   | 10.457                                | 3,1         | 125.834                                | 20,7 | 145.291                        | 23,2     | 1.089  | 595.892       |  |
| Puglia                | 474.255        | 466.327   | 313.654   | 67.928                                | 14,3        | 92.673                                 | 22,8 | 160.601                        | 33,8     | 324    | 1.225.814     |  |
| Basilicata            | 99.486         | 54.579    | 66.708    | 14.507                                | 14,9        | 17.871                                 | 21,1 | 32.778                         | 32,9     | 359    | 225.802       |  |
| Calabria              | 340.164        | 305.462   | 238.634   | 34.702                                | 10,2        | 66.838                                 | 21,8 | 101.530                        | 29,8     | 1.201  | 527.060       |  |
| Sicilia               | 544.471        | 525.862   | 381.343   | 18.659                                | 3,4         | 144.519                                | 27,4 | 163.128                        | 29,9     | 1.127  | 811.809       |  |
| Sardegna              | 241.422        | 178.402   | 144.318   | 53.020                                | 26,1        | 34.084                                 | 19,1 | 97.104                         | 40,2     | 707    | 400.252       |  |
| ITALIA                | 7.924.654      | 7.309.515 | 5.774.932 | 615.139                               | 7,7         | 1.534.583                              | 20,9 | 2.149.722                      | 27,1     | 26.351 | 8.857.256     |  |
| Nord-Centro           | 5.333.133      | 4.956.158 | 3.981.154 | 376.975                               | 7,0         | 976.004                                | 19,6 | 1.352.979                      | 25,3     | 20.282 | 4.677.342     |  |
| Mezzogiorno           | 2.591.521      | 2.353.357 | 1.794.778 | 238.164                               | 9,1         | 558.579                                | 23,7 | 796.743                        | 30,7     | 6.069  | 4.179.914     |  |

Fonte: Isat, 1991.

Tabella 5: Impianti di potabilizzazione ed acqua potabilizzata, per diffusione territoriale ed ente gestore (1987)

*Diffusione territoriale*

|                            | COMUNALE       |  |                | INTERCOMUNALE  |                |  | INTERPROVINCIALE |  |                | INTERREGIONALE   |                |  |
|----------------------------|----------------|--|----------------|--|----------------|--|------------------|--|----------------|--|----------------|--|
|                            | Impianti<br>n. | Acqua potabiliz.<br>tramite<br>Disinf. Altro<br>(000 mc) | Impianti<br>n. | Acqua potabiliz.<br>tramite<br>Disinf. Altro<br>(000 mc) | Impianti<br>n. | Acqua potabiliz.<br>tramite<br>Disinf. Altro<br>(000 mc) | Impianti<br>n.   | Acqua potabiliz.<br>tramite<br>Disinf. Altro<br>(000 mc) | Impianti<br>n. | Acqua potabiliz.<br>tramite<br>Disinf. Altro<br>(000 mc) | Impianti<br>n. | Acqua potabiliz.<br>tramite<br>Disinf. Altro<br>(000 mc) |
| <i>Enti gestori</i>        |                |  |                |  |                |  |                  |  |                |  |                |  |
| Comune                     | 3.401          | 861.439  | 162.870        | 98   | 138.412        | 95.928   | 7                | 8.254  | 210            | 466  | —              | —  |
| Azienda municipalizz.      | 65             | 399.626  | 173.251        | 21   | 608.459        | 99.845   | 3                | 545.724  | —              | —  | —              | —  |
| Azienda consorziale        | 283            | 81.904   | 37.700         | 183  | 503.395        | 70.406   | 16               | 97.308   | 52.315         | 8  | 123.527        | 3.330  |
| Ente di diritto pubblico   | 142            | 62.246   | 8.277          | 88   | 402.463        | 158.229  | 23               | 570.783  | 210.998        | 4  | 90.885         | —  |
| Soc. o altra impr. privata | 75             | 45.134   | 7.517          | 19   | 114.690        | 42.891   | 3                | 13.478   | —              | 1  | 52.513         | 34.733   |
| Altri                      | 39             | 9.322  | 12             | 4  | 7.740          | —  | 2                | 9.680  | —              | 2  | 6.129          | —  |
| Totale                     | 4.005          | 1.459.671  | 389.627        | 413  | 1.775.159      | 467.299  | 54               | 1.245.227  | 263.523        | 17   | 273.520        | 38.063   |

Fonte: Istat, 1991.



(75.9%) e dalle società private (75.3%), mentre raggiunge appena il 36.9% negli acquedotti a gestione comunale.

I pochi dati disponibili confermano che nel servizio idrico l'Italia si presenta con una dotazione di infrastrutture assai inferiore alla media degli altri paesi europei, anche perché mentre tradizionalmente le acque di superficie non ricoprivano che una quota esigua dell'approvvigionamento, in gran parte soddisfatto dalle acque sotterranee, ora che queste ultime sono largamente sfruttate (e spesso inquinate) è alle prime che occorre fare ricorso in misura crescente anche per fabbisogni potabili, il che acuisce i fabbisogni di depurazione e di trattamento delle acque reflue.

Per Campo dall'Orto (Fondazione Rosselli, 1993), l'insufficienza del grado di rifornimento idrico può chiamare in causa la deficienza cronica delle strutture produttive e lo scollegamento tra sistemi di adduzione e sistemi di distribuzione del servizio idrico, perché si sarebbe verificata una difformità di comportamento tra gli enti deputati alla sola adduzione e gli enti responsabili della erogazione del servizio.

Una soluzione del problema potrebbe quindi essere rappresentata dalla gestione unificata per bacini ottimali di utenza, come da proposte della Legge Galli. Ma la soluzione delle lamentele di quel 35% di popolazione che denuncia un servizio idrico insufficiente non può essere trovata semplicemente aumentando la portata di acqua addotta.

Infatti, il problema delle "perdite" d'acqua non riguarda solo dispersioni fisiche vere e proprie, ma anche scarsa attenzione nel rilevamento della quantità addotta, mancata contabilizzazione dell'acqua destinata a scopi civici e fenomeni non trascurabili di approvvigionamento pirata.

Gli interventi di manutenzione, di individuazione delle perdite e di riparazione dei guasti si attuano spesso con difficoltà, anche a causa delle insufficienti conoscenze della rete idrica distributiva fisicamente esistente, in particolar modo nelle grandi città, dove troppo spesso non si è sicuri neppure della esatta collocazione delle tubazioni portanti, perché manca una cartografia affidabile della consistenza della rete, correttamente riferita alla struttura urbana nella quale è inserita.

Oltre agli interventi di recupero delle perdite fisiche di acqua distribuita, non può essere trascurato il problema della corretta misurazione dell'acqua erogata, dato che spesso acqua prelevata, addot-

ta, distribuita ed eventualmente anche trattata e sollevata, viene consumata e non pagata, perché limiti di sensibilità ed errori di misura, crescenti con l'invecchiamento dei contatori contribuiscono a non registrare consumi che dovrebbero essere addebitati o perché vi sono utenze non regolarizzate amministrativamente (servizi pubblici di innaffiamento, antincendio) e prelievi abusivi.

Al fine di limitare il fenomeno della dispersione fisica si stima che circa il 30% dei 200 mila km di condutture primarie vadano sostituite e un restante 30% debba essere sottoposto ad operazioni di manutenzione straordinaria (Fondazione Rosselli, 1993).

Vi è poi il problema della qualità del bene distribuito, tenuto conto dell'importanza del rispetto di precisi indicatori di massima concentrazione di sostanze inquinanti.

## 2.2. La qualità

L'adeguamento alle norme CEE (DPCM 8 febbraio 1985 in esecuzione direttiva CEE 80/778) sulla qualità dell'acqua potabile ha fatto registrare notevoli disservizi e disagi.

L'impatto delle nuove norme, alquanto esigenti, con realtà ambientali instauratesi nella Pianura Padana in difetto di regolamentazioni sull'impiego in agricoltura di prodotti pesticidi e diserbanti, quali atrazina, molinate, bentazone, ha dimostrato una notevole fragilità strutturale negli acquedotti di piccola e media dimensione, che non hanno avuto capacità e possibilità di prevenire gli eventi negativi.

In questi casi si è notato:

- una certa confusione di ruoli negli aspetti del controllo gestionale ed ispettivo, dovuto alla modesta dimensione degli acquedotti e a conclamate inadeguatezze dei controlli esterni (Usi);
- la necessità del controllo gestionale *in line* affidato a laboratori interni al ciclo produttivo dell'acqua: solo le aziende dotate di mezzi adeguati (laboratori e impianti di trattamento) hanno potuto fronteggiare le emergenze senza creare disservizi all'utenza.

Tutto ciò ha portato il Ministero della Sanità - che in precedenza non aveva voluto rivedere la definizione della quantità massima ammessa per i composti alogenoderivati organici, fissato alla concentrazione massima ammissibile di 30 microg/lit e unico per severità a confronto dei paesi membri della CEE, stabilendo concentrazioni massime ammissibili separate per le diverse sostanze componenti la famiglia del parametro suddetto - a concedere una ulteriore proroga

triennale alla deroga sulle caratteristiche di qualità delle acque destinate al consumo umano presentata nel DPR n. 236/1988.

In particolare, il valore massimo ammissibile relativo al parametro dei composti organolettici, cui prima si faceva riferimento, viene portato a 60 microgrammi per litro come media annuale di almeno sei prelievi di acqua effettuati con cadenza bimestrale ed ha scadenza nel 1995.

Si può osservare che tra i paesi con una rilevazione CMA globale (*concentrazione massima ammessa*) solo l'Italia prescrive valori così contenuti. L'Irlanda e il Lussemburgo hanno infatti CMA doppie e triple rispetto ai valori nazionali. Alcuni degli altri paesi industrializzati hanno optato, invece, per misure selettive - come Germania e Regno Unito - ed infatti sono stati stabiliti i valori massimi della concentrazione per ogni singolo composto organoalogenato. I rimanenti paesi, tra cui Francia, Danimarca, Spagna, Portogallo e Grecia non hanno nessuna imposizione sulle concentrazioni di organoalogenati.

### 2.3. Le tariffe

In generale la politica tariffaria dovrebbe perseguire vari obiettivi:

- assicurare una equa ripartizione degli oneri,
- utilizzare regole semplici, tanto da essere facilmente comprensibili da tutti,
- indurre a comportamenti individuali che non siano in opposizione con l'interesse generale,
- incoraggiare il risparmio e la difesa delle risorse idriche,
- permettere ai consumatori meno abbienti di soddisfare i loro bisogni vitali,
- evitare brusche variazioni nell'adeguamento delle tariffe agli oneri crescenti nel tempo.

Dal punto di vista dell'efficienza economica e della qualità dell'ambiente, il sistema tariffario che meglio sembra rispondere a tali criteri è la tariffa progressiva per scaglioni di consumo individuale o, eventualmente, una struttura a tariffa binomia.

Queste soluzioni sembrano avvicinarsi meglio di altre al modello ideale, ma di difficile attuazione pratica, della tariffazione al costo marginale; una tariffazione, cioè, rapportata agli aumenti di costo sopportati dalla collettività per rispondere alle domande aggiuntive di acqua potabile (Fondazione Rosselli, 1993, p. 238).

Solo in anni recenti l'Italia pare aver fatto propri gli indirizzi dell'OCDE per una razionalizzazione delle strutture tariffarie, pur procedendo attraverso un iter complesso e talvolta conflittuale.

La svolta della politica tariffaria risale infatti ai provvedimenti che il Comitato Interministeriale Prezzi (CIP) ha iniziato ad assumere a partire dal 1974 con l'ottica di conseguire il pareggio di bilancio attraverso tariffe aventi riferimento a reali costi di gestione, comprendenti costi operativi ed ammortamenti.

Con il provvedimento CIP n. 45 fu sperimentato in cinque città (Genova, Napoli, Roma, Torino e Trieste) un nuovo sistema di tariffe idriche, sulla base del quale venne contestualmente approvato (con provvedimento CIP n. 46) un analogo sistema per tutti i comuni d'Italia: si iniziò così ad autorizzare i Comitati Provinciali Prezzi (CPP) a correlare le tariffe ai costi di gestione.

Con tali provvedimenti, integrati dalle "norme di esecuzione" del provvedimento CIP del 26 luglio 1975 furono sostanzialmente stabiliti i livelli tariffari delle aziende distributrici. In particolare, per le aziende ed i servizi gestiti dagli enti locali sono state emanate molte successive disposizioni di diversa natura volte a permettere il pareggio di bilancio. Ma tale sviluppo è stato invece più volte arrestato dalle disposizioni in chiave antinflazionistica che hanno portato a drastiche limitazioni all'aumento, quando anche non al blocco, delle tariffe relative al servizio idrico.

Il blocco è stato solo temperato dalla possibilità di varie deroghe per motivi imprevisti ed eccezionali, quali i maggiori costi per adeguamenti alla nuova disciplina della qualità dell'acqua vigente dal 1986 (DPR n. 236/1988).

In questo periodo si sono inserite le norme della Finanza Locale che hanno fissato una copertura minima dei costi (nell'ordine dell'80%) anche per i servizi in economia degli enti locali, mentre per le aziende municipalizzate il DPR n. 902/1986 ha codificato l'obbligo del pareggio in bilancio.

Il DL n. 504/1992 all'art. 33 riconferma per i servizi di acquedotto e per il 1993, l'obbligo della copertura minima dell'80% dei costi a mezzo di tariffe.

Il successivo art. 46 del medesimo decreto 504/1992 concede poi la possibilità di rivedere le tariffe dei pubblici servizi e quindi anche quelle dei servizi idrici, al fine di provvedere all'"autofinanziamento" di opere pubbliche, assumendo mutui, a condizione che le opere siano realizzate sulla base di progetti "chiavi in mano", a prezzo non



modificabile in aumento e affidate con procedura di evidenza pubblica, escludendo la trattativa privata.

Con il provvedimento CIP n. 34 del 18 dicembre 1991 si è infine previsto per la disciplina delle tariffe dei servizi pubblici in futuro il metodo del *Price-cap*.

È evidente il notevole vantaggio che tale procedura apporterebbe al settore dell'acqua potabile e dei servizi idrici in generale, i quali, avendo necessità di ingenti investimenti per superare l'attuale fase di deficienza strutturale e gestionale, devono contare sulla certezza di vedere compensati dalle tariffe gli oneri finanziari generati dai nuovi investimenti.

L'attuale situazione italiana dei servizi idrici è, però, di grave ostacolo per l'applicazione del *Price-cap*, in quanto accanto alle gestioni autonome di acqua potabile, occorre considerare le gestioni delle acque reflue per ora non sottoposte alla disciplina CIP che sono in gran parte a gestione diretta in economia. Infatti i canoni delle acque reflue civili, introdotti a partire dal 1981 in applicazione della Legge Merli n. 319/1976, sono riscossi in addizione alle fatturazioni dell'acqua potabile e sono fissati nella misura massima di lire 170/mc per la fognatura e in lire 400/mc per la depurazione: entro questi valori limite gli enti locali stabiliscono il canone da applicare.

Ma mentre i poteri in materia di determinazione e controllo tariffario sono affidati al CIP per l'acqua potabile spettano al Ministero delle Finanze per i canoni di fognatura e depurazione.

In applicazione di questa confusa politica tariffaria, che interessa gestioni così diverse, le tariffe dell'acqua nelle diverse città italiane sono assai variabili, come si vede in Figura 4, anche se in media in Italia con 572 lire/mc si paga nel 1992 l'acqua ad un prezzo che non raggiunge la metà di quello medio europeo (lire 1.201/mc nel 1992).

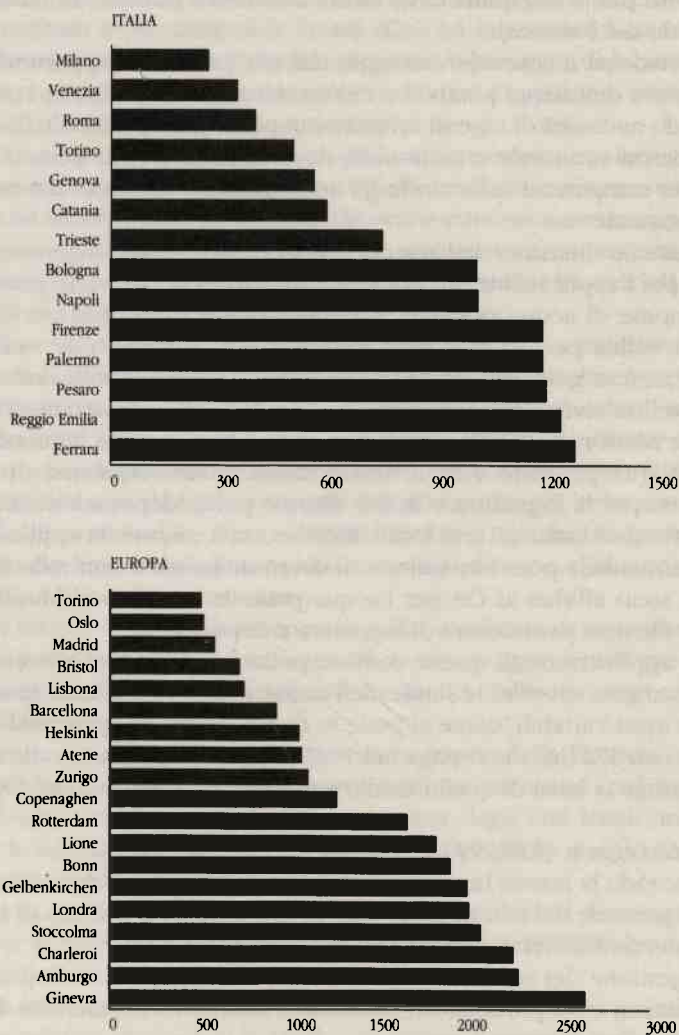
#### 2.4. La Legge n. 36/1994

Secondo la nuova Legge n. 36/1994, l'inadeguatezza delle strutture di gestione dei servizi idrici può essere affrontata avendo di mira i seguenti obiettivi di riorganizzazione istituzionale:

- la gestione dei servizi idrici deve essere unitaria per tutto il ciclo dell'acqua, cioè: produzione, adduzione, distribuzione, raccolta delle acque reflue e depurazione;
- i servizi idrici del ciclo dell'acqua devono avere adeguata dimensione territoriale, che non può corrispondere con la dimensione amministrativa dei comuni, fonte dell'inadeguatezza lamentata. La spe-



**Figura 4: Tariffe delle principali città italiane ed europee (1992)**



Fonte: Aam di Torino (cambi al gennaio 1993).

cializzazione, che viene richiesta per l'attivazione dei laboratori gestionali interni, dei sistemi di telecontrollo, di sicurezza e di prevenzione degli impianti, non è accessibile se non ad una vera e propria organizzazione industriale;

- la struttura tariffaria deve consentire la economicità delle gestioni, che non sono consentite dagli attuali metodi di formazione delle tariffe, anche per la suddivisione delle responsabilità ministeriali in materia di controllo dei prezzi amministrati e dei canoni di smaltimento e depurazione delle acque reflue;

- una maggiore separatezza e reciproca autonomia tra l'ente responsabile istituzionalmente del servizio e l'organismo responsabile della gestione appare necessaria per assicurare competenza tecnica ed efficienza economica.

Questa scelta non lascia più spazio alle gestioni dirette in economia per un servizio complesso, come quello idrico.

Ma anche le Aziende speciali (municipalizzate) pur trasformate in SpA, in base alla Legge 140, sarebbero soggette a profonde modificazioni gestionali<sup>5</sup>.

Infatti secondo l'art.10 della legge:

(...)

1. Le aziende speciali, gli enti ed i consorzi pubblici esercenti i servizi, anche in economia, esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge, continuano a gestire i servizi loro affidati fino alla organizzazione del servizio idrico integrato, secondo le modalità dell'art. 9.

2. Le aziende speciali, gli enti ed i consorzi pubblici esercenti i servizi, anche in economia, di cui al comma 1, ove ne sia deliberato lo scioglimento, confluiscono nel soggetto gestore del servizio idrico integrato, secondo le modalità e le forme stabilite nella convenzione. Il nuovo soggetto gestore subentra agli enti preesistenti nei termini e con le modalità previste nella convenzione e nel relativo disciplinare.

3. Le società e le imprese consortili concessionarie di servizi alla data di entrata in vigore della presente legge ne mantengono la gestione fino alla scadenza della relativa concessione.

4. Alla scadenza delle concessioni di cui al comma 3, i beni e gli impianti delle imprese già concessionarie sono trasferiti direttamente agli enti locali concedenti nei limiti e nelle forme di legge, se non diversamente disposto dalla convenzione.

Quanto alle tariffe l'art.13 della stessa legge stabilisce che

(...)

- La tariffa è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e

del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio.

- Il Ministro dei Lavori pubblici (...) elabora un metodo normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento. La tariffa di riferimento è articolata per fasce di utenza e territoriali, anche con riferimento a particolari situazioni idrogeologiche.

- Nella modulazione della tariffa sono assicurate agevolazioni per i consumi domestici essenziali, nonché per i consumi di determinate categorie secondo prefissati scaglioni di reddito. Per conseguire obiettivi di equa redistribuzione dei costi sono ammesse maggiorazioni di tariffa per le residenze secondarie e per gli impianti ricettivi stagionali.

- Per le successive determinazioni della tariffa si tiene conto degli obiettivi di miglioramento della produttività e della qualità del servizio fornito e del tasso di inflazione programmato.

Si tratta, cioè, di un *Price-cap*, che verrebbe gestito dal Ministero dei Lavori Pubblici.

### *3. Pubblico e privato nei servizi idrici dell'area metropolitana torinese*

#### *3.1. I servizi del ciclo idrico nella Regione Piemonte*

Esaminando il servizio idrico in un'area territoriale ristretta come quella torinese - dove convivono le varie forme di gestione - inserita in una regione come quella piemontese, dove l'identificazione dei bacini idrici integrati è già avanzata, si mettono in luce i limiti che in concreto si incontrano quando si volesse dare applicazione a politiche generali di "privatizzazione" e/o di gestione integrata dei bacini idrici.

Attualmente alla maggior parte dei fabbisogni per uso potabile e per uso industriale si provvede, in Piemonte, con acqua di falda o di sorgente. Su 591 milioni di mc annui disponibili, ben il 64% provengono da acque di pozzo e il 26.6% da acque di sorgente, mentre solo il 9.5% proviene da acque superficiali (praticamente il solo acquedotto di Torino si rifornisce in parte con acque superficiali).

La ragione di queste scelte era in passato legata alla buona qualità delle acque sotterranee e al basso costo di approvvigionamento (le falde costituiscono una sorta di acquedotto naturale, a cui i co-

muni possono attingere costruendo un semplice pozzo). Purtroppo in questi ultimi anni la situazione di inquinamento delle falde è andata sempre più aggravandosi, rendendo problematico per il futuro l'uso dell'acqua di pozzo per scopi potabili.

L'inquinamento di origine industriale è elevato in prossimità di Torino, nelle zone industrializzate delle basse valli e in alcuni punti dell'alessandrino e dell'astigiano. L'inquinamento di origine agricola caratterizza invece essenzialmente il cuneese e la zona risicola.

Attualmente gli impianti degli acquedotti piemontesi captano circa 590 milioni di mc/anno, in buona parte falde sotterranee.

La situazione può essere analizzata nella Tabella 6: esistono 2.037 acquedotti, di cui 1.566 a gestione comunale, 7 sono gestiti da una municipalizzata, 336 sono a gestione consortile; 98 sono a gestione privata e fra questi 11 sono a diffusione intercomunale e 1 a diffusione interprovinciale.

La popolazione servita da acquedotto è nella regione circa il 93%, ma anche nei comuni forniti da acquedotti non sempre l'approvvigionamento è sufficiente: il 6% della popolazione piemontese soffre di insufficiente approvvigionamento idrico almeno un trimestre all'anno (il 4% in due trimestri).

Le perdite delle reti sono inferiori al 27% della media nazionale, anche se raggiungono in complesso il 21% di cui il 4.8% nell'adduzione e il 16% nella distribuzione.

Nel 1987 l'acqua erogata per abitante raggiunge i 295 lt/giorno, di cui peraltro solo 231 per abitazioni e negozi (un livello superiore alla media nazionale che raggiunge appena 213 e 225 il Centro-Nord), perché 39 lt/giorno vanno alle industrie e alle altre attività economiche (40 in media nazionale e ben 52 nel Centro-Nord) e 25 lt/giorno sono destinati a usi pubblici, analogamente a quanto avviene in media in Italia.

Gli indicatori di produttività degli enti dei principali comuni piemontesi non riflettono differenze significative in ordine ai gestori: l'indice di produttività fisica (mc erogati per addetto) evidenzia valori superiori alla media regionale (largamente influenzati dal capoluogo regionale) solo nei comuni di Cuneo ed Alessandria e si riflette sui costi.

Il costo per metro cubo registra variazioni consistenti, spiegabili più con le differenti condizioni ambientali nelle quali operano gli acquedotti che con le differenze di gestione. Infatti, l'indice di concentrazione dell'utenza (utenti per metro cubo erogato) vede una dispersione accentuata al di fuori del capoluogo.

**Tabella 6: Gli acquedotti del Piemonte (1987)**

|                                   | <i>A diffusione</i> |               |                  |         |
|-----------------------------------|---------------------|---------------|------------------|---------|
|                                   | Comunale            | Intercomunale | Interprovinciale | Totale  |
| N° acquedotti                     | 1.919               | 114           | 4                | 2.037   |
| Acqua addotta (.000 mc)           | 308.528             | 268.474       | 14.029           | 591.031 |
| <b>ENTI GESTORI</b>               |                     |               |                  |         |
| <b>Comuni:</b>                    |                     |               |                  |         |
| - n° acquedotti                   | 1.528               | 38            | —                | 1.566   |
| - acqua addotta (.000 mc)         | 240.339             | 12.916        | —                | 253.255 |
| <b>Aziende municipalizzate:</b>   |                     |               |                  |         |
| - n° acquedotti                   | 6                   | 1             | —                | 7       |
| - acqua addotta (.000 mc)         | 28.425              | 185.159       | —                | 213.584 |
| <b>Aziende consortili:</b>        |                     |               |                  |         |
| - n° acquedotti                   | 271                 | 64            | 1                | 336     |
| - acqua addotta (.000 mc)         | 8.361               | 39.111        | 548              | 48.080  |
| <b>Ente diritto pubblico:</b>     |                     |               |                  |         |
| - n° acquedotti                   | 1                   | —             | —                | 1       |
| - acqua addotta (.000 mc)         | 124                 | —             | —                | 124     |
| <b>Società o imprese private:</b> |                     |               |                  |         |
| - n° aquedotti                    | 84                  | 11            | 3                | 98      |
| - acqua addotta (.000 mc)         | 31.081              | 31.288        | 13.841           | 75.850  |
| <b>Altri:</b>                     |                     |               |                  |         |
| - n° acquedotti                   | 29                  | —             | —                | 29      |
| - acqua addotta (.000 mc)         | 198                 | —             | —                | 198     |

Fonte: ISTAT, *Approvvigionamento idrico, fognature e impianti di depurazione in Italia*. 1987, Collana di Informazione, n. 20, Roma 1991.

Le tariffe dei comuni considerati sono mediamente pari al costo unitario di erogazione (percentuale di copertura del 99.8%), anche se in alcuni casi il deficit per metro cubo supera le prescrizioni tariffarie su cui ci siamo prima soffermati (Tabella 7).



**Tabella 7: Servizi di acquedotto nei principali comuni piemontesi**

| Comune      | mc erog.<br>(000) | Add. | Utenti  | Km rete | mc per<br>abit. | mc<br>per add. | Costo<br>per mc | Deficit<br>per ab. | Prezzo<br>per mc | % copet.<br>(prez./costo) | Utenti/mc | Ente gestore      |
|-------------|-------------------|------|---------|---------|-----------------|----------------|-----------------|--------------------|------------------|---------------------------|-----------|-------------------|
| Alessandria | 13.249            | 22   | 22.766  | 359     | 139,0           | 602,2          | 301             | -7.745             | 245              | 81,5                      | 581,9     | Amag              |
| Asti        | 7.343             | 51   | 9.173   | 754     | 97,6            | 144,0          | 511             | -11.336            | 305              | 77,3                      | 800,5     | Consorzio         |
| Biella      | 5.200             | 16   | 5.446   | 257     | 100,8           | 325,0          | 260             | 6.089              | 321              | 123,2                     | 954,8     | Gestione diretta  |
| Colligno    | 5.600             | 7    | 3.367   | 98      | 113,7           | 800,0          | 210             | -4.690             | 169              | 80,4                      | 1.663,2   | n.r.              |
| Cuneo       | 5.836             | 16   | 7.345   | 398     | 104,6           | 364,8          | 177             | 2.616              | 202              | 114,2                     | 794,6     | Consorzio         |
| Nichelino   | 4.128             | —    | 2.615   | 77      | 89,4            | —              | —               | —                  | —                | —                         | 1.578,6   | Privato (Italgas) |
| Nivarà      | 10.627            | 30   | 9.457   | 314     | 103,2           | 354,2          | 223             | 17.191             | 390              | 174,7                     | 1.123,7   | n.r.              |
| Rivoli      | 5.800             | 14   | 4.990   | 176     | 112,2           | 414,3          | 250             | -2.380             | 229              | 91,5                      | 1.162,3   | Privato (Italgas) |
| Torino      | 155.676           | 465  | 55.747  | 1.704   | 151,8           | 334,8          | 304             | 0                  | 304              | 100,0                     | 2.792,5   | Aam               |
| Vercelli    | 5.703             | 19   | 23.100  | 124     | 112,5           | 300,2          | 411             | -7.750             | 342              | 83,2                      | 246,9     | Aa Ss Mm          |
| Totale      | 219.162           | 640  | 144.006 | 4.261   | 136,6           | 336,0          | 302             | -67                | 301              | 99,8                      | 1.521,9   |                   |

Fonte: Ives, 1990.

Non ci soffermeremo sulla situazione della *depurazione* delle acque in regione se non per rilevare che esistono in Piemonte al 1987 ben 773 impianti (di cui 772 attivi) che servono oltre il 75% della popolazione totale ponendo la regione in una situazione di gran lunga migliore rispetto sia alla media nazionale (il 60% della popolazione italiana è servita al 1987 da impianti di depurazione attivi) che al Centro-Nord (63% della popolazione servita, con la Lombardia scende al 54%) (IRES, 1990).

È solo opportuno rilevare che in questa fase del ciclo idrico maggiore è la presenza dei privati, che gestiscono in Piemonte ben 84 dei 772 impianti attivi (in Italia i privati ne gestiscono al 1987 508 su 5.069 totali) e 647 (84%) sono gestiti dai comuni (in Italia i depuratori a gestione comunale sono pari al 78% del totale).

È ancora da ricordare che nell'ambito del riassetto del ciclo idrico previsto dalla Legge n. 36/1994 rientrano anche i servizi fognari, oggi tutti gestiti dai comuni e quindi in Piemonte da 1.153 entità, dato che 56 comuni ne sono privi.

E che si tratti di servizi che debbono rientrare in un governo complessivo del sistema idrico appare evidente quando si osservi che scarichi finali dei liquami sono prevalentemente i fiumi (70%). E occorre rilevare che solo 378 comuni fanno parte dei 56 consorzi di gestione degli impianti per la raccolta e depurazione delle acque reflue esistenti (Regione Piemonte, Assessorato all'Ambiente, 1994), anche se essi interessano 3/4 della popolazione piemontese.

Questo coacervo di istituzioni coinvolte nella gestione delle varie fasi del ciclo idrico dovrebbe, in base alla Legge n. 36/1994, ricomporsi negli 8 bacini territoriali, individuati dalla Regione Piemonte in Figura 5, con i complessi problemi attuativi che è facile immaginare.

Quando l'area giurisdizionale politica (comune) coinciderà sempre meno con quella di competenza del servizio (bacino idrografico) appariranno queste strozzature istituzionali che comportano la necessità di riformare profondamente le caratteristiche degli enti preposti all'amministrazione degli acquedotti, delle fognature e degli impianti di depurazione oppure di affidarne la gestione ad aziende speciali e/o enti privati che dispongano delle risorse tecniche, di scala e finanziarie sufficienti.

### *3.2. Le imprese municipalizzate e le imprese private a confronto nell'area metropolitana torinese*

Si dovranno contemporaneamente risolvere i problemi di applica-

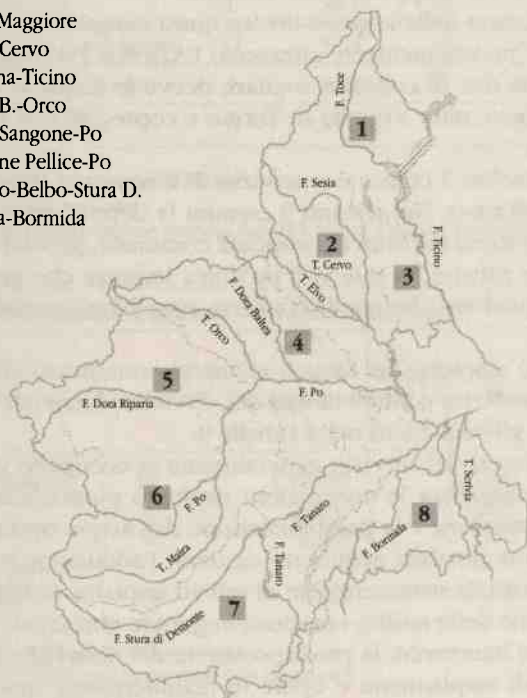
zione della Legge 142/1990 nell'area metropolitana torinese, dove ugualmente la situazione dei servizi connessi alla fornitura di acqua potabile presenta una pluralità di enti gestori e di modelli gestionali.

Nel 1992, i servizi venivano forniti da: impresa municipalizzata a Torino e in altri 11 comuni, con il 45% della popolazione restante; imprese private in 12 comuni con il 46% della popolazione extra-torinese.

In 8 comuni il servizio viene prodotto in economia dal comune stesso. Infine opera una società mista - a maggioranza comunale -

**Figura 5: Ipotesi di sub-bacini territoriali per la pianificazione e gestione delle risorse idriche**

- 1 Lago Maggiore
- 2 Sesia-Cervo
- 3 Agogna-Ticino
- 4 Dora B.-Orco
- 5 Stura-Sangone-Po
- 6 Chisone Pellice-Po
- 7 Tanaro-Belbo-Stura D.
- 8 Scrivia-Bormida



Fonte: Regione Piemonte, Assessorato Ambiente, Settore Pianificazione e gestione risorse idriche.

per l'Acquedotto di Alpignano (CISPES Piemonte-Valle d'Aosta, 1992) (Tabella 8).

È aumentata la quota di popolazione servita dall'Azienda municipalizzata di Torino e dell'ITALGAS, che subentrano a gestioni in economia o della Società Acque Potabili.

Anche per i servizi connessi con le acque reflue (raccolta, depurazione delle stesse provenienti da insediamenti civili e produttivi, smaltimento dei fanghi di depurazione) esistono disomogeneità tecnologiche e gestionali. Le reti fognarie comunali nell'area presentano notevoli differenze qualitative, legate ad esempio al grado di vetustà od alla separazione tra acque bianche e acque nere. Sono quasi sempre gestite dai comuni stessi, con proprio personale e con il ricorso periodico ad imprese specializzate; solo in pochi casi (fra cui Nichelino e Venaria) vi è una delega completa del servizio ad impresa privata, attraverso apposita convenzione.

La depurazione delle acque è invece quasi completamente in mano pubblica, prevalentemente attraverso l'Azienda Po Sangone che, attraverso una rete di collettori fognari, riceve le acque reflue di 17 comuni dell'area, oltre a quelle di Torino e copre l'85% in termini di popolazione.

Operano inoltre 3 consorzi a servizio di 6 comuni (10% della popolazione dell'area). Nei restanti 9 comuni la depurazione viene effettuata con piccoli impianti di proprietà comunale, gestiti in proprio o da imprese private. In due vi è un'unica impresa che gestisce sia le reti di acquedotto che quelle fognarie, nonché gli impianti di depurazione.

Un quadro sinottico dei singoli elementi contrattuali che definiscono il rapporto tra comuni titolari del servizio ed aziende fornitrici è fornito per gli acquedotti nella Tabella 9.

Gli enti gestori del servizio generalmente si occupano di tutte le fasi e di conseguenza le concessioni risultano piuttosto ampie: riguardano l'estrazione e la potabilizzazione dell'acqua oppure la fornitura di acqua potabile acquistata da terzi, l'adduzione e distribuzione agli utenti, la manutenzione di reti ed impianti, la fatturazione e la riscossione delle tariffe, i rapporti in genere con gli utenti, i servizi di pronto intervento, la predisposizione dei nuovi allacciamenti, la proposta di ampliamenti e opere di manutenzione straordinaria, nonché il progetto e l'esecuzione delle stesse. Inoltre il servizio di bollettazione all'utenza generalmente riguarda sia la fornitura dell'acqua potabile che la depurazione delle acque reflue civili.

**Tabella 8a: Il servizio di acquedotto nell'area metropolitana torinese (1991)**

| Forma di gestione                   | N° comuni | Popolazione<br>1991 (.000) | Quote % | Mc erog.<br>(milioni) | Tariffe*<br>Lit mc |
|-------------------------------------|-----------|----------------------------|---------|-----------------------|--------------------|
| Gestione comunale                   | 8         | 60.6                       | 8       | 5.6                   | 210-1000           |
| Società mista (Alpignano)**         | 1         | 16.8                       | 3       | 1.2                   | 670                |
| <i>In concessione:</i>              |           |                            |         |                       |                    |
| Concessione a Sap                   | 7         | 153.7***                   | 27      | 15.5                  | 699                |
| Concessione ad altre impr.priv.     | 5         | 107***                     | 19      | 9.8                   | 200-553            |
| <i>Con Azienda municipalizzata:</i> |           |                            |         |                       |                    |
| Gestione diretta Aam (escl. Torino) | 2         | 37.2                       | 6       | 4.3                   | 410                |
| Gestione convenz. con Aam (Asm)     | 8         | 155.7                      | 27      | 3.8                   | 280-397            |
| Gestione diretta Asm                | 1         | 46.1                       | 8       | 5.2                   | 390                |
| Totale comuni A.m. (escl. Torino)   | 32        | 577.1                      | 100     | 45.4                  |                    |
| Gestione diretta Aam - Torino       | 1         | 979.8                      |         | 134.6                 | 410                |
| Totale area metropolitana           | 33        | 1.556.80                   |         | 180.0                 |                    |

\*Tariffa usi domestici per consumi 60-100 mc/anno.

\*\*S.r.l. a maggioranza comunale.

\*\*\*Dal 1992 i valori di popolazione risultano: Sap, 92,7; Italgas, 115; altre imprese, 53.

**Tabella 8b: La depurazione nell'area metropolitana torinese**

| Operatore                                | Comuni serviti | Popolazione relativa | Mc trattati (.000) |             |
|--|----------------|----------------------|--------------------|-------------|
|  |                |                      | civili             | industriali |
| Azienda Po Sangone                       | 19*            | 1.312.385            | 111.000            | 37.000      |
| Cidiu                                    | 3**            | 130.321              | 10.475             | 4.126       |
| Cida                                     | 4***           | 40.695               | 3.012              | 1.024       |
| Gestione comunale<br>e appalti a imprese | 9              | 73.456               | 4.000              | n.d.        |

\* di Grugliasco è servita parte della popolazione.

\*\* di Grugliasco e Rivoli sono servite parte delle popolazioni.

\*\*\* di Rivoli è servita parte della popolazione.

Fonte: Cispel Piemonte Valle d'Aosta, 1992.



Tabella 9: Le caratteristiche dei contratti relativi al servizio di acquedotto nell'area metropolitana torinese

| Concessionario  | Aam                        | Italgas   | Sicca SpA           | Fabrizi          | Asm               | Sup                                    |
|---|----------------------------|---|---------------------|------------------|-------------------|--|
| Concedente  | Com di Caselle/altri       | Comune di Moncalieri  | Comune di Orbassano | Comune di Rivoli | Com. di Brandizzo | Più Comuni                             |
| Durata  | 10                         | 10  | 20                  | 23               | 8                 | variabile                              |
| Oggetto del contratto   | gestione completa servizio | gest. completa serv. gest. completa serv. gest. completa serv. gest. completa serv. |                     |                  |                   |  |
| Quantità d'acqua fornita  | non specificato            | quella consentita dalle fonti   | quella richiesta    | non specificato  | non specificato   | non specificato                        |
| Controlli periodici qualità acqua, per il Comune                    | non previsti               | sì  | non previsti        | non previsti     | non previsti      | non previsti                           |
| Possibilità di vendita a terzi acqua, si evita                      | sì                         | sì  | sì                  | no               | non specificato   | sì (a comuni limitrofi a gestione Sap) |
| Previsione di penalità a carico concessionario (esclusa recessione) | no                         | sì (da 500 mila in su)  | no                  | no               | no                | sì                                     |
| Esistenza di cauzioni   | no                         | sì  | sì                  | sì               | no                | —                                      |

elaboraz. progetto di  
ristrutt. rete e impianti  
costruzione degli stessi  
estensione rete gas

| Controlli da parte del Comune                                | non specificati   | si, su gestione e lavori   | si, su efficienza impianti e norme della convenz. su applicaz. coventi su personale dipendente | si, su operato ammin. contabile e tecnico; separata per la gestione del servizio | non specificati; esistenza di contabilità   | si, su operato gestionale                       |
|--|---|--|--|--|---|---|
| Oneri del Comune   | tutela falde  | tutela falde   | —  | —  | tutela falde; ricerca nuove falde; sedi locali servizio; assunzione personale in caso di recessione; ripiano event. disavanzo | —   |
| Particolari oneri Concessionario                             | —   | versamento al Comune di % sulle tariffe riscosse; assunzione addetti al servizio (Sap) | —  | —  | —   | —   |
| Interventi di manutenzione straordinaria ed estensione rete: |   |  |  |  |   |   |
| Chi li propone   | Aam e/o Comune  | Italgas e/o Comune   | Sicea  | Fabrizi  | Comune  | Comline/Sap                                     |
| Controllo progetto   | Aam (standard tecn.)  | Italgas (standard tecn.)   | Sicea  | Comune   | Comune  | Sap   |
| Chi li esegue  | Comune e/o Aam  | Italgas  | Sicea  | Fabrizi  | Aam   | Sap   |
| Chi li finanzia  | Comune e/o Aam  | Comune e/o Italgas   | Sicea  | Comune   | Comune  | Sap   |
| Proprietà  | Comune e/o Aam con eventuale cessione al Comune a prezzo di stima industriale | comunale, in comodato gratuito   | Sicea con eventuale cessione al Comune a prezzo di stima industriale                           | comunale, in comodato gratuito   | comunale, in comodato gratuito  | Sap, con cessione a prezzo di stima industriale |

Fonte: Cispel Piemonte Valle d'Aosta, 1992.

Le convenzioni non prevedono quantitativi minimi da erogare e richiedono che l'acqua erogata soddisfi i requisiti di salubrità prescritti dalla legislazione statale e dalla normativa comunitaria.

La durata delle concessioni e dei rapporti di convenzione è variabile dagli 8 ai 23 anni.

La delega al concessionario è sempre completa ed al comune spetta solo l'espletamento di alcune pratiche amministrative generali. In caso di concessione vi sono rapporti soprattutto tra utenti e concessionari, sia per nuovi allacciamenti e pratiche amministrative, che per reclami o richieste di servizio. I contratti di concessione evidenziano una qualità dell'informazione a disposizione dei Comuni talvolta molto scarsa o nulla.

Il concessionario è responsabile della qualità dell'acqua distribuita, ma i controlli relativi sono demandati generalmente alle UssI, in osservanza della normativa nazionale e comunitaria (controlli annuali). Rapporti periodici sugli esiti di eventuali controlli interni delle aziende concessionarie (la rilevazione di qualità talvolta è continua per l'AAM) non vengono richiesti dai comuni. Non vi è obbligo di rendere conto della gestione contabile del servizio.

La rilevazione diretta ha anche evidenziato, per alcuni comuni, una scarsa conoscenza delle norme contenute nelle convenzioni. Non risultano presenti meccanismi incentivanti per i concessionari, collegati a standard di servizio o al raggiungimento di determinate prestazioni. Le convenzioni prevedono solo sanzioni in caso di inadempimenti del concessionario o discontinuità gravi nel servizio.

Estensioni di rete ed ampliamenti vengono sempre eseguiti dal concessionario, il quale talvolta si riserva anche la facoltà di definire gli standard tecnici per eventuali progetti di fonte comunale. L'approvazione definitiva è a carico del comune. Il finanziamento può essere a carico sia del comune che del concessionario, qualora le tariffe riscosse dagli utenti lo consentano. L'osservabilità e la trasferibilità degli investimenti appaiono garantite.

È vero che la proprietà comunale degli impianti di estrazione e di distribuzione contrasta la formazione di barriere all'entrata. D'altro canto, le notevoli differenze - di natura giuridica - dei tre operatori che concorrono per l'affidamento in concessione degli acquedotti, limitano la concorrenza effettiva, anche per una posizione monopolistica per l'approvvigionamento.

La pluralità di operatori e di formule organizzative non sembra

apportare, per i servizi in questione, quei benefici generalmente attribuiti alla presenza di elementi di concorrenza in un mercato.

Nell'ambito dell'area metropolitana torinese è possibile mettere a confronto due grandi gestori di due diverse proprietà (Azienda Municipalizzata pubblica l'una e impresa privata - sia pure appartenente al sistema delle partecipazioni statali - l'altra) e a due diverse strutture organizzative: specializzata nel servizio idrico e verticalmente integrata dalla captazione alla distribuzione l'AAM, limitata alla sola distribuzione la Società Acque Potabili, che appartiene tuttavia a un gruppo orizzontalmente diversificato nella gestione dei servizi locali, come l'ITALGAS che gestisce anche la distribuzione di gas metano.

Il 1992 è l'anno in cui è possibile un confronto significativo fra i risultati economici delle due società, dato che con l'acquisizione della personalità giuridica privata ex lege 142/1990, l'Azienda fornisce finalmente rendiconti di esercizio secondo le modalità ed i criteri applicati alle imprese private costituite in forma di società per azioni dal Codice Civile (in particolare art. 2423 et segg., modificati dal D.L. 127/1991).

È infatti opportuno ricordare che prima di allora la contabilità delle imprese municipalizzate era essenzialmente improntata alla cassa anziché di competenza, con notevoli problemi per valutarne le prestazioni operative<sup>6</sup>.

I principali dati economici dei bilanci delle due società, indicati nelle successive Tabelle 10 e 11, sono messi a confronto in Tabella 12.

Come si vede, il più elevato livello di integrazione verticale dell'AAM e la più elevata concentrazione territoriale dell'utenza (nella Città di Torino) influiscono positivamente sui risultati in termini di produttività.

Fatturato per addetto e valore aggiunto per addetto sono più elevati del Gruppo Acque Potabili anche in presenza di tariffe dell'acqua sensibilmente più basse.

Ma la gestione è economicamente meno solida nell'azienda pubblica: più basso il rapporto Mol/fatturato e soprattutto Mol/Valore Aggiunto; ciò indica in più un forte peso relativo dei costi del lavoro nell'azienda pubblica rispetto a quella privata, che riesce a chiudere l'esercizio con un risultato netto positivo, sia pure modesto.

In definitiva è assai difficile trarre adeguate conclusioni normative da questi dati molto sommari. La scelta tra produzione pubblica e

**Tabella 10: Azienda Acquedotto Municipale di Torino (1992)** (valori in milioni di lire)

| Conto economico ex art. 2425 C.C.       |                            | Dinamica del risultato d'esercizio              |                       |
|---|----------------------------|---|-----------------------|
| A) Valore della produzione              | <u>92.046</u>              | Valore della produzione                         | 92.046                |
|   |                            | Meno: proventi diversi<br>extra gestione tipica | <u>(1.372)</u> 90.674 |
| B) Costi della produzione:              |                            |   |                       |
| - Materiali, servizi,<br>oneri e lavori | 35.813                     | Costi per materiali,<br>servizi, oneri e lavori | 35.813                |
| - Personale                             | 35.884                     | Meno: oneri fiscali                             | <u>(905)</u> 34.908   |
| - Ammortamenti<br>e svalutazioni        | 6.959                      | VALORE AGGIUNTO                                 | 55.766                |
| - Accantonamenti                        | <u>2.100</u> <u>44.943</u> | Altri costi di produzione                       | <u>44.943</u>         |
|   | <u>80.756</u>              | RISULTATO OPERATIVO                             | <u>10.823</u>         |

Fonte: Bilancio Aam.

**Tabella 11: Gruppo Acque Potabili** (valori in milioni di lire)

|  | 1988    | 1989    | 1990    | 1991    | 1992    |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|
| Fatturato  | 38.255  | 45.230  | 53.705  | 57.917  | 58.520  |
| Valore Aggiunto                                  | 19.982  | 22.037  | 27.992  | 31.071  | 32.006  |
| M.o.l.   | 6.648   | 5.174   | 9.043   | 11.616  | 11.030  |
| Oneri (proventi) finanziari<br>netti di gestione | 1.353   | 4.065   | 927     | (318)   | 93      |
| Cash-flow  | 6.564   | 5.803   | 9.583   | 11.416  | 9.248   |
| Investimenti                                     | 24.155  | 17.456  | 13.288  | 12.288  | 13.791  |
| Comuni in concessione*                           | 157     | 158     | 162     | 167     | 167     |
| Abitanti serviti                                 | 629.000 | 672.000 | 726.000 | 652.000 | 682.000 |
| Vendite (in ml. di mc)                           | 76      | 80      | 81      | 77      | 68      |

\* Compresi i comuni serviti parzialmente, le gestioni per conto e le forniture di acqua all'ingrosso alle gestioni comunali.

Fonte: Bilanci, anni vari.



**Tabella 12: Indicatori economico-finanziari delle due grandi imprese idriche dell'area metropolitana torinese (1992)**

|   | Azienda Acquedotto<br>Municipale (pubblica) | Gruppo Acque Potabili<br>(Italgas) |
|---|---|------------------------------------|
| Fatturato/Addetti (milioni di lire)           | 169.5                                       | 161.0                              |
| Valore Aggiunto/Fatturato (%)                 | 60.6  | 54.7                               |
| Valore Aggiunto/Addetto (milioni di lire)     | 102.7                                       | 88.1                               |
| Lire/mc                                       | 525.9                                       | 860.6                              |
| M.o.l./Fatturato (%)                          | 11.7  | 18.8                               |
| M.o.l./Valore Aggiunto (%)                    | 19.4  | 34.4                               |
| Comuni in concessione (n°)                    | 28  | 167                                |
| Abitanti serviti (n°)                         | 1.214.785                                   | 682.000                            |
| Vendite (milioni/mc)                          | 175   | 68                                 |
| Addetti (n°)                                  | 543   | 373                                |
| Risultato netto di gestione (milioni di lire) | 0   | 680                                |

Fonte: nostre elaborazioni.

privata nella fornitura di un servizio pubblico è infatti condizionata da una serie di fattori ambientali, il cui peso relativo può variare tra gli enti interessati.

Il principale è rappresentato dalla riduzione dei costi unitari di produzione. Da questo punto di vista i dati in nostro possesso confermano l'estrema difficoltà di analisi comparate sulle performance relative degli operatori pubblici e privati.

Nel caso dell'area metropolitana torinese si rileva comunque che nel caso degli acquedotti le modalità di fornitura vigenti sino a qualche anno fa apparivano non dovute a motivazioni tecniche ed economiche, data la coesistenza delle diverse soluzioni per tutte le fasi del servizio, indipendentemente dalla dimensione del Comune.

Oggi, la gestione in economia del servizio (dalla estrazione e potabilizzazione alla fatturazione all'utente) è stata mantenuta solo in alcuni piccoli comuni, mentre nei comuni medi il servizio è a carico di aziende municipalizzate (AAM o ASM) o private (ITALGAS, e SAP), dove sembra siano rilevanti le economie dimensionali e le sinergie relative al rapporto con l'utenza, cioè allacciamenti, fatturazione e pronto intervento.

Più che la scelta tra pubblico e privato influisce la diversa efficienza organizzativa di una impresa, pubblica o privata, rispetto alla amministrazione (CISPEL Piemonte-Valle d'Aosta, 1992).

A conferma di ciò la constatazione che alcuni comuni per la produzione dei diversi servizi a rete utilizzano tutte e tre le opzioni: produzione diretta per un servizio (fognature e talvolta acquedotto), produzione con azienda municipalizzata o consortile per altro servizio (depurazione), appalto ad impresa privata (smaltimento), concessione a impresa privata (acquedotto).

Inoltre si sono verificati nello stesso comune passaggi da una modalità di fornitura ad un'altra, in un senso (dalla fornitura in economia del servizio di acquedotto, a quella in concessione a impresa privata) od in un altro (dalla fornitura in concessione a impresa privata del medesimo servizio di acquedotto, a quella con impresa municipalizzata).

#### 4. Considerazioni finali

Sembra in sintesi potersi affermare che bene hanno fatto finora in Italia i privati ad allontanarsi progressivamente dalla gestione del servizio idrico, nella quale pure erano massicciamente presenti all'inizio del secolo e ancora più presenti di oggi vent'anni orsono.

La regolamentazione finora adottata rendeva infatti difficile raggiungere soddisfacenti risultati di gestione, pur in presenza di concessioni non molto vincolanti e di una determinazione delle tariffe - sostanzialmente rispondente al criterio del *cost plus* - che consentiva almeno il recupero dei costi variabili di gestione.

Il capitale privato si muove solo se vi sono prospettive di prezzi di vendita superiori ai ricavi, in modo da consentire una remunerazione dell'investimento. Nel settore della distribuzione dell'acqua i prezzi non possono che essere determinati da procedure amministrative: se non si conviene in modo chiaro che le tariffe devono comprendere anche la remunerazione del capitale investito, non si uscirà dalla logica fin qui seguita della totale (o quasi) pubblicizzazione del settore.

Ma che accadrà in seguito alla Legge n. 36/1994? Secondo alcuni (Forchielli A., «Il Sole-24 Ore», 6 e 7 aprile 1993), si immagina di costituire tante Società per Azioni quante sono le regioni ed affidare ad esse la gestione del settore idrico. Le società regionali avrebbero

un capitale iniziale costituito dall'apporto dei singoli acquedotti fatto dagli attuali proprietari (comuni, province, aziende municipalizzate, privati). Si tratterebbe di società, a parte la forma, integralmente pubbliche, perché pubblici ne sarebbero gli azionisti. Si passerebbe da questa fase di pubblicizzazione totalizzante (più accentuata dell'odierna, dal momento che scomparirebbe quella pur ridotta presenza privata nel settore, costituita dai concessionari, che ovviamente dovrebbero essere eliminati a favore dell'unico gestore-Regione) a una fase di privatizzazione, facendo sottoscrivere aumenti di capitale dagli utenti.

Secondo altri (Piombino C., «Il Sole-24 Ore», 15 aprile 1993), non si pensa di privatizzare gli acquedotti comunali, ma di accorparli secondo dimensioni ottimali e di consentirne la gestione anche privata (nel rispetto della Legge n. 142/1990). E per rendere i nuovi investimenti non un vano auspicio, ma una prospettiva concreta, le tariffe riconoscono la remunerazione del capitale, assieme a forme di controllo necessarie, dato che siamo di fronte ad un settore con i caratteri del monopolio naturale.

L'esperienza straniera ci induce a credere che nel settore idrico italiano maggiore efficienza gestionale e più ampia dotazione di immobilizzazioni non avvengono creando aree più grandi (le regioni) affidate al pubblico che non scalfirebbero in nulla le affermate, diffuse inefficienze della situazione attuale, ma attivando attraverso la concessione e quindi la concorrenza per le acquisizioni - ricordiamo la direttiva CEE 90/531 - la massima competitività consentita in un settore per natura monopolistico, cioè la concorrenza per il mercato *dal momento* che non è possibile quella *nel mercato*.

Risulta centrale nel caso di forniture pubbliche attraverso produzione privata (secondo le forme dell'appalto o della concessione) la capacità dell'operatore pubblico di indirizzare e controllare la quantità e la qualità dei prodotti; ugualmente risulta centrale la possibilità di definire contrattualmente in forma assai precisa le caratteristiche ed il livello del servizio prestato, cercando di limitarlo nel tempo e creando il massimo di condizioni concorrenziali nella scelta dei fornitori.

Le interazioni tra risorse idriche, risorse ambientali, dotazioni infrastrutturali, tecnologie disponibili e gestione del territorio, che caratterizza molti servizi a rete, richiede comunque una visione complessiva e integrata, meglio assolta dall'ente pubblico. Sembra quindi indispensabile una distinzione tra programmazione, indirizzo,

coordinamento e controllo (compreso il rapporto con l'utenza) da mantenere all'ente pubblico, e gestione delle reti (la cui proprietà potrebbe rimanere all'operatore pubblico) da attribuire a imprese pubbliche o private, o miste.

## Note al Capitolo Terzo

<sup>1</sup> I dati provengono dall'indagine ISTAT sul prodotto lordo (ISTAT, 1993) che nel 1989 (ultimo anno disponibile) rilevava 81 imprese con 2.167 miliardi di fatturato e 15.637 addetti.

<sup>2</sup> La quasi totalità dei comuni è servita da acquedotto, con una popolazione corrispondente al 99.2% dell'intera popolazione italiana (solo 175 ne sono sprovvisti), ma la percentuale di popolazione servita scende al 90%, dato che gli acquedotti non sono presenti in tutti i centri ed i nuclei dei comuni con acquedotto, anche se l'assenza di tali infrastrutture è controbilanciata dal ricorso ad altre fonti di attingimento (prevalentemente pozzi).

<sup>3</sup> Quest'ultimo fenomeno è particolarmente rilevante, in alcune regioni del Nord (Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige), notoriamente ricche d'acqua, condizionate anche dalla situazione orografica che impedisce a volte l'interruzione del flusso idrico onde evitare il congelamento (comuni montani) con conseguente inevitabile spreco. Tale fenomeno si presenta ovviamente anche nelle zone ad alta tensione turistica, ove il sovradimensionamento degli impianti causa, nei periodi di minore afflusso turistico, inevitabili surplus.

<sup>4</sup> La manutenzione straordinaria delle reti di distribuzione è operazione abbastanza costosa (valutabile ad interventi da 2 milioni a 6 milioni di lire al km per anno) poiché comporta ispezioni sotterranee o elettroacustiche, riparazioni delle perdite occulte, riadattamento dei rivestimenti, etc., ma opportuna tenuto conto della onerosità della sostituzione delle tubazioni, che incide con investimenti nell'ordine di 100 milioni di lire al km e conveniente per la conservazione di un patrimonio infrastrutturale, valutato ai costi di sostituzione attuali, in decine di migliaia di miliardi di lire.

<sup>5</sup> L'art. 9 della Legge 36/1994 dispone che all'interno di ciascun ambito territoriale ottimale (bacino) i comuni e le province entro il termine perentorio di sei mesi dalla delimitazione dell'ambito medesimo organizzino il servizio idrico integrato.

<sup>6</sup> Perché nel calcolare il risultato operativo intervengono gli investimenti lordi di capitale e non il deprezzamento.

Il sistema pubblico di cassa mostrerà spese capitali maggiori o minori secondo la relazione dello stock corrente di capitale con quello stabilito come obiettivo, come è mostrato nella Tabella che segue.

| cassa                                  |                                | competenza              |
|--|--------------------------------|-------------------------|
| spese registrate                       | investimento lordo di capitali | deprezzamento economico |
| se stock capitale desiderato > attuale | " lordo "                      | > deprezzamento         |
| se stock capitale desiderato < attuale | " lordo "                      | < deprezzamento         |

Se lo stock di capitale desiderato è maggiore dello stock corrente, ed assumendo che l'ente pubblico cerchi di raggiungere lo stock desiderato, l'investimento lordo deve eccedere il deprezzamento, implicando che il deficit calcolato sulla base della contabilità di cassa è maggiore rispetto a quello che sarebbe registrato nella contabilità di un'impresa.



Se lo stock corrente di capitale è lo stock desiderato, allora le spese di capitale lorde uguagliano il deprezzamento e le due misure saranno identiche. Se lo stock di capitale statale desiderato fosse al di sotto dell'attuale, allora il deprezzamento accedrebbe l'investimento lordo e il deficit complessivo sarebbe sottostimato.

Più in generale, la misura di cassa mostra un deficit maggiore (minore) se l'investimento lordo di capitale eccede (è minore) del deprezzamento.

## Capitolo Quarto

### PUBBLICO E PRIVATO: UNA COOPERAZIONE POSSIBILE

#### 1. *Il caso del servizio idrico*

In Italia la disciplina sui servizi pubblici locali è stata disegnata tra gli anni Venti e Trenta in modo chiaro e coerente. Essa prevedeva l'affidamento della gestione alla Pubblica Amministrazione, che poteva operare in qualità di *producer e regulator* contemporaneamente o in qualità di puro controllore e coordinatore.

Nel primo caso, la Pubblica Amministrazione copriva il ruolo di unico gestore e controllore nell'erogazione dei pubblici servizi, nella seconda ipotesi parte delle attività venivano delegate sulla base dell'istituto della concessione, che prevedeva il trasferimento di parte delle attività di gestione a società che realizzavano esclusivamente il servizio, mentre la politica sui prezzi, qualità e quantità e sulle modalità di esplicazione del servizio rimanevano oggetto di regolamentazione.

Si è cioè affermata una situazione "mista" rispetto a quella che caratterizza altri paesi: o non vi è separazione tra regolatore e regolamentato o la separazione è solo formale, dal momento che, pur sotto forme giuridiche diverse, il proprietario è uno solo, cioè il comune.

Come nel caso delle aziende municipalizzate, l'applicazione di questo modello misto si è tradotta in una gestione dei servizi pubblici chiaramente inefficiente, accompagnata da deficit crescenti delle amministrazioni.

È emersa così l'esigenza imprescindibile di un recupero di efficienza ed efficacia, ma le auspiccate privatizzazioni non sono sufficienti. È infatti solo da una maggiore concorrenza (nelle varie forme in cui è possibile introdurla) che si può attendere un recupero di efficienza.

Ci siamo soffermati non solo sul caso dei servizi idrici, perché tra i servizi pubblici di rete del nostro paese viene generalmente considerato come uno dei più inefficienti e disorganizzati in tutto il contesto europeo, ma anche perché sulla base dell'esperienza inglese consente ormai di valutare l'effetto delle privatizzazioni. Ma abbiamo potuto vedere come non è la privatizzazione - e probabilmente neppure la nuova pubblicizzazione introdotta dalla recente Legge n. 36/1994 che istituisce le autorità di bacino - che potrà migliorare

una situazione in cui il 34% della popolazione nazionale riceve l'acqua in forma saltuaria e ben il 20.9% dell'acqua immessa in rete non viene erogata, bensì dispersa dalle vetuste tubazioni distributive e dell'acqua distribuita, che spesso denuncia nocive contaminazioni da parte di scarichi industriali e di trattamenti antiparassitari utilizzati in agricoltura.

Le ragioni che hanno condotto a questa situazione sono imputabili, da un lato, all'estrema frammentazione del servizio e dall'altro alla mancata sensibilizzazione dell'utente, all'importanza del bene "acqua", che viene fornito a tariffe del tutto inadeguate a coprire anche i costi degli impianti da parte di ben 5.500 gestori indipendenti di acquedotti, ciascuno con una media di 10.200 abitanti serviti. Gran parte di questi acquedotti ha una dimensione inferiore a quella ottimale, che consente di sfruttare le economie di scala che esistono e delega totalmente alle Ussl la misurazione della qualità dell'acqua distribuita.

Il servizio di distribuzione dell'acqua potabile necessita sicuramente di un'ampia e profonda ristrutturazione, come quella prevista dalla Legge n. 36/1994 con la creazione di bacini idrografici, in modo che l'intera gestione del bacino, dalla captazione al trattamento delle acque reflue, venga sottoposta ad un controllo unico.

Tuttavia la nuova legge alimenta una nuova confusione tra ambito di governo delle risorse e ambito di gestione dei servizi: al "bacino idrografico", titolare della funzione di governo delle risorse, si attribuiscono anche compiti di gestione del servizio che invece dovrebbero essere riferiti a variabili di tipo economico: economie di scala e di integrazione essenzialmente. Il bacino ottimale d'utenza, determinato su basi tecnico-economiche, solo occasionalmente potrà coincidere con l'ambito ottimale di governo, rappresentato dal bacino idrografico.

E, come abbiamo visto, nel caso del Piemonte e in particolare dell'area metropolitana di Torino, è possibile immaginare diverse possibilità di rapporto tra pubblico e privato, secondo i modelli degli altri paesi che abbiamo esaminato.

Il problema della gestione pubblica o privata del servizio è infatti diversamente affrontato a seconda dei diversi assetti istituzionali dei diversi paesi, ma in discussione ovunque.

Oggi in Gran Bretagna e in Francia le imprese private intervengono massicciamente nella gestione di questo servizio, ma le differenze del ruolo dei privati nel sistema inglese e in quello francese sono nette.

In quello francese la proprietà è separata dalla gestione: i privati non sono che concessionari che gestiscono gli impianti e assumono rischi, sulla base di accordi stipulati separatamente con ciascuno dei comuni francesi. I contratti sono di lunghezza variabile in relazione all'ammontare che la compagnia si impegna a investire nelle infrastrutture: più elevata è la somma e più lungo è il contratto.

Dato che poi è il comune a fatturare agli utenti, il sistema dà alle comunità locali un potere di contrattazione, che viene utilizzato per elevare la qualità o ridurre i prezzi (evitando complicate regolamentazioni tariffarie). Ed i francesi hanno mostrato di apprezzare questo sistema se la quota del servizio idrico affidata ai privati è costantemente cresciuta nel tempo, fino ad interessare oggi il 72% della popolazione.

In Gran Bretagna la privatizzazione è stata un successo; le sottoscrizioni sono state sovrabbondanti e gli investitori hanno guadagnato. Ma non è stato un affare per i consumatori. I prezzi delle ex Water Authorities sono saliti del 13% e quelli delle Statutory Companies (che non forniscono fognature ma solo acqua a un quarto della popolazione) del 15%. Questo è l'effetto delle tariffe autorizzate prima della privatizzazione in maniera da aiutare una industria sottocapitalizzata a far fronte agli investimenti di almeno 28 miliardi di sterline richiesti per migliorare la qualità nei prossimi dieci anni.

Anche sotto il profilo istituzionale i risultati ottenuti dai due paesi sono assai diversi.

La Francia ha conservato un settore pubblico (che gestisce quasi il 30% dell'acqua); quello inglese è divenuto totalmente privato.

Gli impianti rimangono in Francia di proprietà pubblica, mentre in Gran Bretagna sono divenuti di proprietà privata. In Francia le imprese competono per i contratti di concessione; in Gran Bretagna sono monopoli locali.

In Francia, dunque, la regolamentazione è affidata alla concorrenza, in Gran Bretagna al rapporto fra autorità di governo, cui è affidata la regolamentazione, e imprese.

Infatti la tendenza a passare da imprese specializzate a imprese diversificate nella gestione di più servizi pubblici, che si è storicamente rilevata nell'ambito delle aziende municipalizzate, appare economicamente giustificata non solo sotto il profilo dell'efficienza ma anche - e forse soprattutto - dell'efficacia, cioè della qualità del servizio reso all'utente.

La qualità del servizio è sempre più importante; l'utenza finale non si appaga più di ricevere il prodotto dal sistema distributivo, ma

desidera che l'impiego di tale prodotto avvenga secondo le più semplici modalità e con il massimo di affidabilità. L'interruzione della continuità di alimentazione o il blocco degli apparecchi di utilizzazione non sono più tollerati, per cui il rapporto con l'utente è sempre più importante per le aziende di distribuzione.

L'esigenza di ridurre al minimo e alle forme più semplici e chiare il rapporto con l'utente richiede da un lato un più vasto impiego della telematica, di reti informative e procedure sempre più sofisticate. D'altro lato le occasioni di contatto con l'utente, ridotte di numero, devono avvenire a livelli qualitativamente superiori, per il tramite di personale sempre più preparato, in grado di risolvere i differenti problemi che possono essere posti dall'utente stesso. Le esigenze ambientali sono comuni a molti servizi pubblici locali; gli strumenti di controllo della qualità sono ormai sempre più collegati, idealmente e tecnicamente, in maniera del tutto indipendente dal mezzo fisico (aria o acqua) esaminato. Le normative sempre più stringenti che vengono poste dalle autorità locali e centrali per il rispetto ambientale richiedono competenze di livello assieme alle disponibilità di adeguate risorse tecniche ed economiche che possono essere trovate solo in imprese adeguatamente strutturate.

## *2. La privatizzazione dei servizi pubblici*

1) La questione delle privatizzazioni delle imprese pubbliche, particolarmente di quelle che forniscono servizi di interesse generale non è semplicemente una questione tecnica: le scelte economiche sono strettamente connesse ai valori politici e sociali che si ritiene di adottare.

Questo spiega perché i processi di privatizzazione avviati anche a livello nazionale con il D.L. del 23 settembre 1989, successivamente approvato con modifiche il 31 gennaio 1994, stentano ad avviarsi. Solo il nuovo governo ha utilizzato il potere del Presidente del Consiglio di emanare direttive generali per la definizione del quadro istituzionale, che pure era già stato riconosciuto dalla Legge n. 202/1993. In particolare per quanto concerne i servizi pubblici, che qui ci interessano, non sono ancora state realizzate le condizioni tecniche per poter collocare le azioni dei monopoli pubblici (e per le aziende che svolgono funzioni di interesse pubblico: rilascio delle concessioni, istituzione di regolatori, revisioni tariffarie).



Anche a prescindere dalla mancata definizione di un adeguato quadro istituzionale, gli obiettivi assegnati alle privatizzazioni - anche dai pochi enti locali che ci hanno provato, come Milano con l'Azienda Elettrica e Bologna - sono confusi e contraddittori.

Le privatizzazioni sembrano in genere intese alla riduzione del deficit pubblico, ma questo obiettivo che non ha nulla a che fare con la introduzione di elementi di concorrenza, spesso pregiudica anche l'efficienza futura delle imprese se non vengono prima adeguatamente ristrutturate.

Merita ricordare come il trasferimento a privati di imprese che erogano servizi di pubblica utilità «non può avvenire senza avere chiaramente stabilito in che condizioni ed entro quali limiti essi continueranno ad essere considerati di interesse generale e quindi varrà l'obbligo di una fornitura a tariffa unica fissata a un livello accessibile a tutti» (Fondazione Rosselli, 1993).

La decisione di imporre un obbligo di fornitura al concessionario - pubblico o privato che esso sia - non è semplicemente una conseguenza del monopolio naturale (quando esiste) ma è fondamentalmente una scelta politica con cui la comunità decide che tipo di bilancio (tra equità ed efficienza, che non sono entrambe congiuntamente ottenibili dal mercato) essa desidera. L'esistenza dell'obbligo di fornitura per i servizi di base sta infatti ad attestare che essi vengono forniti ai cittadini non per la loro capacità di spesa, ma in virtù della loro appartenenza alla comunità. Per questo l'atto di concessione è l'elemento più importante del rapporto fra la collettività e l'impresa che offre i servizi, pubblica o privata che essa sia. È in questo atto che si deve stabilire la permanenza o meno dell'obbligo di fornitura, la sua durata e l'estensione delle funzioni pubbliche che devono essere svolte dall'impresa.

Solo in questo contesto si potrà stabilire la politica tariffaria e in particolare la determinazione della tariffa per il servizio di base, che se non deve pregiudicare le possibilità di accesso, può essere fissata anche in modo tale che nelle situazioni marginali il prezzo non copra il costo effettivo. Ma per assicurare congiuntamente efficienza alle imprese che forniscono il servizio ed equità nei confronti dei cittadini, la trasparenza imporrebbe che a questo risultato di equità non si pervenga più attraverso sussidi incrociati che alimentano distorte e inefficienti allocazioni di risorse, ma attraverso sussidi extra tariffari, in linea con quanto richiesto dalla CEE che suggerisce un finanziamento pubblico, chiaramente definito e isolabile.

2) Naturalmente la privatizzazione pone poi altre questioni tecniche sulle quali solo marginalmente ci siamo soffermati. L'alternativa che si pone quando si affronta il problema del "a chi vendere" fra la formazione dei cosiddetti "noccioli duri" (compratori nazionali o stranieri dotati di capacità strategiche) o "public companies" (azionariato diffuso). Per la fornitura di servizi pubblici l'esperienza degli altri paesi mostra che la seconda soluzione, per lo più adottata in unione con una *golden share* dell'ente pubblico, non ha dato i risultati sperati.

3) Non meno importante è la creazione di organismi indipendenti di regolazione e controllo. Anche sotto questo profilo la situazione italiana appare per ora confusa. La Legge di accompagnamento alla Finanziaria del 1994 affidava al Presidente del Consiglio la delega per istituire organismi indipendenti per la regolazione dei servizi di rilevante interesse pubblico mediante il trasferimento ad essi di funzioni attualmente esercitate da Ministeri o da altri enti e il compito di risoluzione di conflitti fra enti erogatori e utenti. Nulla è stato ancora deciso, neppure sulla alternativa fra più authorities - una per ciascun tipo di servizio pubblico - o una sola.

Per privatizzare occorre chiarire almeno le condizioni operative in cui dovrebbe svolgersi l'attività delle imprese fornitrici del servizio idrico, poiché proprio dalla definizione delle condizioni in cui si svolgerà l'attività dipende, tra l'altro, il valore delle attività da cedere.

4) Un elemento non trascurabile di questa valutazione è ovviamente il sistema tariffario. Sicuramente il *Price-cap* cui oggi vanno i favori di larga parte degli esperti è un metodo non discrezionale di aggiornamento tariffario che dovrebbe incentivare le imprese a una maggiore efficienza, ma richiede organismi regolatori, dotati di capacità tecniche e personali adeguate (e consistenti, come si è visto nelle privatizzazioni inglesi). Esso anzitutto implica un aggiustamento verso l'alto delle tariffe attuali per consentire alle imprese di generare autonomamente le risorse finanziarie necessarie per gli investimenti che non dovrebbero più ricadere, come nel passato, sui bilanci pubblici.

5) Ma ciò che serve alle gestioni dei servizi pubblici è un maggiore incentivo all'efficienza.

Non è detto che questo derivi esclusivamente e principalmente da privatizzazioni. Piuttosto (o anche) dall'introduzione di qualche elemento di concorrenza. Non necessariamente esso comporta varia-

zioni di proprietà, ma certamente variazioni nella durata e nel contenuto delle concessioni. La sostituzione di capitale privato a quello pubblico deve essere associata a un significativo trasferimento dei rischi. Questo si verifica solo se il concessionario privato è sottoposto agli incentivi che provengono dalla concorrenza, che è possibile quanto meno al momento dell'affidamento della concessione, oltre che da una regolamentazione basata su incentivi all'efficienza.

Non è sempre facile determinare quanto il rischio sia effettivamente trasferito o se non esista almeno implicitamente una garanzia pubblica. Ad esempio, nel caso delle Water Companies inglesi è difficile immaginarsi che, se anche il governo non ha assunto alcun impegno formale, tuttavia in caso di mancati adempimenti delle imprese nei confronti dei loro creditori esse vengano sottoposte a fallimento e liquidazione. L'autorità regolamentativa ha assunto l'obbligo di assicurare che attraverso un opportuno rendimento del capitale investito la compagnia sia messa in grado di disporre delle risorse finanziarie necessarie per assicurare il servizio.

6) Non bisogna, infine, dimenticare che l'introduzione di capitale privato in luogo di quello pubblico rende il costo del capitale più elevato. In tutti i paesi occidentali il costo del capitale per l'amministrazione pubblica è meno elevato di quello offerto ai privati per due attrattive apprezzate dai risparmiatori: la sicurezza e la elevata quantità dell'indebitamento pubblico, che rende i titoli pubblici facilmente commerciabili.

E, in effetti, per valutare il costo del capitale richiesto per specifici investimenti privati (attraverso il cosiddetto CAPM - *Capital Asset Pricing Model*) la valutazione del rendimento atteso parte da una base analoga all'investimento pubblico (considerato per la sua sicurezza privo di rischi) a cui si aggiunge un premio per il rischio.

Inoltre l'orizzonte temporale di riferimento è diverso: il progetto pubblico è valutato in base al tasso di preferenza intertemporale della collettività su un orizzonte temporale più lungo di quello degli azionisti.

L'alternativa è dunque fra un finanziamento pubblico che ha costi più bassi ma per cui i mezzi disponibili sono razionati dall'entità del debito pubblico e un finanziamento privato, i cui costi sono più elevati ma il reperimento dei mezzi finanziari più facile.

L'alternativa si riflette anche nella scelta delle tecniche, perché il settore pubblico può scegliere progetti di investimenti di lunga dura-

ta e ad elevata intensità di capitale mentre il privato sceglierà progetti di più breve durata e minore intensità di capitale.

7) In conclusione, dobbiamo di nuovo ricordare che è opinione comune che gli incentivi alla efficienza interna siano minori quanto più il soggetto produttore è integrato nella struttura della Pubblica Amministrazione per numerosi motivi, compresa la prevalente preoccupazione delle procedure sui risultati.

Sotto questo profilo gli enti pubblici, dotati di propria autonomia organizzativa e in misura via via più marcata, le imprese pubbliche e le imprese miste sono di norma più sensibili ai segnali di mercato lanciati dalla propria utenza rispetto alle gestioni dirette. Quanto è più forte la deintegrazione tanto più si approssima la soluzione del contratto di fornitura esterna. Lo spostarsi verso questo lato del ventaglio delle soluzioni produttive è tanto più necessario quanto più un servizio esiga una struttura di impresa per essere gestito, e quindi sia utile la separazione tra regolatore e produttore.

8) La coincidenza dell'utente con il cittadino è portatrice di numerosi guasti, in primo luogo perché l'organizzazione dei pubblici servizi non deve necessariamente seguire il modello politico-amministrativo che comporta la prevalenza del modello politico su quello economico-nazionale. In secondo luogo perché le prestazioni dei pubblici servizi non possono essere assimilate ai diritti assoluti, come quelli di libertà, in quanto la loro erogazione è condizionata dalle risorse finanziarie disponibili. Infine perché se spetta al settore pubblico l'esercizio del potere di regolamentazione, l'ente pubblico può fissare il razionamento dell'erogazione del servizio, selezionare gli aventi diritto, imporre a individui o a collettività ristrette divieti od obblighi, secondo finalità pubbliche più generali, ma non necessariamente deve gestire il servizio.



## Riferimenti bibliografici

- ACTON J.P., VOGELSGANG J. (1989), *Introduction to a Symposium on Price-cap Regulation*, «Rand Journal of Economics», vol. 20.
- AVERCH H., JOHNSON L. (1962), *Behaviour of the Firm Under Regulatory Constraints*, in «American Economic Review», vol. 52.
- BAUMOL W.J., PANZAR J.C., WILLIG R.D. (1982), *Contestable Markets and the Theory of Industrial Structure*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- BOS D. (1993), *Privatization in Europe: A Comparison of Approaches*, in «Oxford Review of Economic Policy», vol. 9, n.1.
- BOS D. (1986), *Public Enterprises Economics*, North Holland, Amsterdam.
- BOWERS J., O'DONNELL K. (1989), *Liquid Costs: An Assessment of the Environmental Costs of the Water Industry*, Public Policy Unit, School of Business and Economic Studies, University of Leeds.
- BYATT Y. (1990), *The Regulation of the Water Industry*, Occasional Paper n. 18, The David Hume Institute, London.
- CASELLI R. (1993), *Pubblico e privato nella gestione dei servizi pubblici locali*, Franco Angeli, Milano.
- CAVES M. (1993), *La regolamentazione della concorrenza nelle imprese di pubblica utilità del Regno Unito*, in NOMISMA, *Acquisizioni, fusioni, concorrenza*, n. 1.
- CISPEL Piemonte Valle d'Aosta (1992), *Il problema delle funzioni del governo metropolitano. Prime riflessioni sull'assetto dei servizi a rete nell'area metropolitana torinese*, Torino.
- CHIRI S. (1989), *Privatizzazioni: tipologia, razionalità economica. Principali esperienze*, in BANCA D'ITALIA, *Contributi all'analisi economica*, n. 5.
- CHIRI S., PANETTA F. (1993), *Privatizzare come? Spunti da una ricognizione comparata dei casi inglese e francese*, in BANCA D'ITALIA, *Contributi alla ricerca economica*.
- DEMSETZ H. (1968), *Why Regulate Utilities*, in «Journal of Law and Economics», April.
- DOSSENA G., FROVA S. (1992), *L'eventuale privatizzazione dei servizi di pubblica utilità: motivazioni economiche e problemi operativi*, in «Rivista milanese di economia», n. 42.
- DROUET D. (1988), *L'industrie de l'eau dans le monde*, Presse de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Paris.
- FEDELI L. (1992), *Interesse personale, controllo e incentivi nelle imprese pubbliche*, in «Economia pubblica», settembre-ottobre.
- FEDERGASACQUA (1988), *La gestione unificata delle acque: quale modello organizzativo?*, Padova.
- FONDAZIONE ROSSELLI (1993), *I servizi di pubblica utilità in Italia*, La Rosa, Torino.
- FORNENGO G. (1992), *Regolamentazione e concorrenza nei servizi di pubblica utilità: il caso dell'acqua*, in «L'Industria», n. 2.



- GOLDBERG R. (1976), *Regulation and Administred Contracts*, in «Bell Journal of Economics».
- IRER (1991), *Rapporti di cooperazione pubblico-privato*, Franco Angeli, Milano.
- IRES (1993), *Uscire dal labirinto: studi per l'attuazione della riforma delle autonomie locali*, Rosenberg e Sellier, Torino.
- IRES (1990), *Rapporto sull'economia pubblica locale in Piemonte*, Torino.
- ISTAT (1991), *Acquedotti e reti di distribuzione dell'acqua potabile in Italia*. 1987, Collana di informazione, n. 18.
- ISTAT (1991), *Approvvigionamento idrico, fognature e impianti di depurazione in Italia, anno 1987*, Collana di informazione, n. 20
- KAHN H. (1971), *The Economics of Regulation. Principles and Istitutions*, New York.
- KAHN H. (1992), *Regolamentazione e concorrenza nelle imprese di pubblica utilità: un inquadramento teorico*, in «L'Industria», n. 2.
- KIM N.Y., CLARK R.M.(1988), *Scale Economies and Scope Economies in the Water Industry*, Regional Studies.
- LAWAREE J. (1992), *Incitations managériales dans les entreprises publiques*, in «Annales de l'économie publique, sociale et cooperative».
- LEIBENSTEIN H. (1966), *Allocative Efficiency vs X Efficiency*, in «American Economic Review».
- LITTLECHILD S.C. (1988), *Economic Regulation of Privatised Water Authorities: Some Further Reflections*, «Oxford Review of Economic Policy», vol. 4, n. 2.
- LITTLECHILD S.C. (1986), *Economic Regulation of Privatized Water Authorities*, Her Majesty's Stationery Office, London.
- LITTLECHILD S.C. (1983), *Regulation of British Telecommunications Profitability*, Department of Industry, London.
- MAJONE G., LA SPINA A. (1992), *Deregulation e privatizzazioni. Differenze e convergenze*, in «Stato e mercato», n. 35, agosto.
- MASSARUTTO A. (1993), *Economia del ciclo dell'acqua*, Franco Angeli, Milano.
- NISKANEN W.A. (1971), *Bureacracy and Representative Government*, Aldine Atherton, Chicago.
- OECD (1989), *Water Resources Management: An Integrated View*, Parigi.
- POLA G., VISCO COMANDINI V. (1989), *Evoluzione ed efficienza dei servizi municipalizzati*, in BOGNETTI B., MAGNANI G. (a cura di), *I servizi pubblici locali tra equità ed efficienza*, CIRIEC, Franco Angeli, Milano.
- POLETTI C. (1992), *La privatizzazione delle pubbliche utilità: problemi teorici alla luce delle esperienze europee*, in «Politica economica», giugno.
- RAVIZZI L., THOMPSON D.(1992), *Regolamentazione della qualità nelle imprese pubbliche sottoposte a price cap regulation*, in «L'Industria», n. 1.
- REGIONE PIEMONTE, ASSESSORATO ALL'AMBIENTE (1991), *La depurazione delle acque reflue nella Regione Piemonte*, Torino.
- SAPPINGTON D.E.M., STIGLITZ J.E. (1987), *Information and Regulation*, in *Public Regulation*, BAILEY E. (ed.), Mit Press, Cambridge (Ma.).

- SHAPIRO C., WILLIG R.D. (1990), *Economic Rationale for the Scope of Privatizations*, in WATERBURY J. (ed.), *The Politic Economy of Public Sector Reform and Privatization*, Colorado Westview Press, Boulder.
- VICKERS J., YARROW G. (1991), *Economic Perspectives on Privatization*, in *Journal of Economic Perspectives*, Spring.
- VICKERS J., YARROW G. (1988), *Privatization: An Economic Analysis*, MIT Press, Cambridge (Ma.).
- WATERSON M. (1992), *A Comparative Analysis of Methods for Regulating Public Utilities*, in *Metroeconomica*, vol. 43, n. 1 e 2.
- WATERSON M. (1988), *Regulation of the Firm and Natural Monopoly*, Basic Blackwell, Oxford.
- WILLIG R.D. (1979), *Multiproduct Technology and Market Structure*, *American Economic Review*, May.

## *Indice delle Tabelle e delle Figure*

### PARTE SECONDA

#### PUBBLICO E PRIVATO

##### NELLA PRODUZIONE DEI SERVIZI LOCALI

### *Capitolo Primo*

#### LA PRIVATIZZAZIONE E LA REGOLAMENTAZIONE

##### NELLA PRODUZIONE DI SERVIZI PUBBLICI

#### **Tabella:**

|  |    |
|--|----|
| 1. La privatizzazione dei servizi pubblici (1985-1992) | 74 |
| 2. I difetti dell'intervento pubblico                  | 76 |
| 3. Incentivi all'efficienza                            | 79 |

#### **Figura:**

|   |    |
|---|----|
| 1. L'alternativa pubblico-privato nella produzione di servizi | 78 |
| 2. Il monopolio naturale                                      | 86 |
| 3. Monopolio pubblico e privato                               | 88 |
| 4. L'effetto della regolamentazione sulla qualità dei servizi | 93 |

### *Capitolo Secondo*

#### PUBBLICO E PRIVATO NEL SERVIZIO IDRICO: LE ESPERIENZE STRANIERE

#### **Tabella:**

|   |     |
|---|-----|
| 1. Gli usi dell'acqua in Italia   | 104 |
| 2. Produzione media (milioni lt/giorno e mc/anno)   | 107 |
| 3. La struttura dell'industria dell'acqua in alcuni paesi: caratteristiche dei principali attori    | 116 |
| 4. Indicatori di qualità del servizio presi in considerazione nei monitoraggi delle Water Companies | 125 |

#### **Figura:**

|   |     |
|---|-----|
| 1. Il ciclo dell'acqua  | 103 |
| 2. Costi marginali per la produzione congiunta e specializzata di acqua per usi non domestici (USA, 1983) | 109 |
| 3. Indice dei prezzi medi dell'acqua in Inghilterra (1967/1977 = 100)                                     | 121 |
| 4. Struttura della regolamentazione del servizio idrico inglese   | 122 |
| 5. Il servizio di distribuzione dell'acqua nel Comune di Parigi   | 128 |

### Capitolo Terzo

#### PUBBLICO E PRIVATO NELLA GESTIONE DEI SERVIZI IDRICI: IL CASO ITALIANO

##### **Tabella:**

|  |     |
|--|-----|
| 1. Acquedotti ed acqua addotta per ente gestore (1987)   | 139 |
| 2. Distribuzione percentuale delle gestioni di acquedotti per dimensioni di utenza (1987)                    | 142 |
| 3a. Principali valori medi per il settore «Depurazione e distribuzione d'acqua»                              | 144 |
| 3b. Principali rapporti caratteristici per il settore «Depurazione e distribuzione d'acqua»                  | 144 |
| 4. Acqua addotta, immessa in rete, erogata, dispersioni, serbatoi, per regione (1987)                        | 147 |
| 5. Impianti di potabilizzazione ed acqua potabilizzata, per diffusione territoriale ed ente gestore (1987)   | 148 |
| 6. Gli acquedotti del Piemonte (1987)  | 158 |
| 7. Servizi di acquedotto nei principali comuni piemontesi  | 159 |
| 8a. Il servizio di acquedotto nell'area metropolitana torinese (1991)  | 163 |
| 8b. La depurazione nell'area metropolitana torinese  | 163 |
| 9. Le caratteristiche dei contratti relativi al servizio di acquedotto nell'area metropolitana torinese      | 164 |
| 10. Azienda Acquedotto Municipale di Torino (1992)   | 168 |
| 11. Gruppo Acque Potabili  | 168 |
| 12. Indicatori economico-finanziari delle due grandi imprese idriche dell'area metropolitana torinese (1992) | 169 |

##### **Figura:**

|  |     |
|--|-----|
| 1. Acquedotti ed acqua addotta per ente gestore (1987)                                       | 141 |
| 2. Aziende municipalizzate nei servizi acqua, gas e altro (aderenti alla FEDERGASACQUA)      | 143 |
| 3. Principali valori medi dell'industria dell'acqua (1989)                                   | 145 |
| 4. Tariffe delle principali città italiane ed europee (1992)                                 | 154 |
| 5. Ipotesi di sub-bacini territoriali per la pianificazione e gestione delle risorse idriche | 161 |

*Finito di stampare nel settembre del 1995  
dalle Grafiche Tevere con il coordinamento tecnico  
del Centro Stampa di Città di Castello (Perugia)  
Realizzazione grafica Càlamo/R. Cervasio*



27. Fabbri, Pastore, *Architetture per il Terzo Millennio. Ipotesi e tendenze*.
28. Cainarca, Colombo, Mariotti, *Nuove tecnologie ed occupazione*.
29. Solito, *Italia allo sportello. Alla ricerca di una cultura del servizio*.
30. Losano, *Saggio sui fondamenti tecnologici della democrazia*.
31. il Campo, *La professione giornalistica in Italia. Anno secondo: 1990-1991*.
32. Levêque, *L'autonomia al bivio. La Valle d'Aosta fra ricchezza finanziaria e fragilità economica*.
33. Fulcheri, Novara, *Stress e manager*.
34. Bechelloni, Buonanno, *Quotidiani in mutazione*.
35. Mariotti, *Tecnologie dell'informazione ed innovazione nei servizi. Il caso del settore bancario*.
36. Sapelli, *L'impresa e la democrazia: separatezza e funzione*.
37. Bechelloni, Buonanno, *Televisione e valori*.
38. Ranci, Vanoli, *Beni pubblici e virtù private*.
39. Fabbri, Muratore Fabbri, Sacco, Za, *Dall'utopia alla politica*.
40. Michelsons, Rossi, *Mercati dei capitali, social networks e piccola impresa*.
41. Fornengo, Rey, *I servizi locali tra pubblico e privato*.

